

**O ENVOLVIMENTO  
DE CRIANÇAS E JOVENS  
NUM MODELO DE  
GESTÃO TERRITORIAL PARTICIPADA  
AO NÍVEL LOCAL**

**JOÃO ARMANDO PEREIRA GONÇALVES**

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de  
**DOUTOR EM ENGENHARIA CIVIL — ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E  
AMBIENTE**

---

Orientador: Professor Doutor Paulo Santos Conceição

MAIO DE 2015



à Vida, ao Mundo, e às pessoas

*Young people are not only the leaders of tomorrow; they can play a leading role in the development of their communities today. Let us hope that their good works today blossom into lifelong commitments that will benefit all the world's people.*

*Kofi Annan, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas*





## AGRADECIMENTOS

Um trabalho de investigação deste género pode ser solitário mas não se faz sozinho. E é um processo de aprendizagem para o qual muitos contribuem, mesmo sem o saberem. É por isso devido um agradecimento aos que contribuíram para que este trabalho fosse produzido:

Ao Professor Paulo Conceição, orientador científico deste longo projeto, pelo estímulo, pela disponibilidade permanente, pelos conselhos úteis e atempados, e por uma enorme paciência;

Aos meus colegas do Instituto Superior de Engenharia de Coimbra, em especial aos Professores Carlos Moreira e Silvino Capitão e aos Mestres Alexandra Ribeiro e Mário Martins, pelo interesse genuíno, pelo encorajamento, e pela disponibilidade em providenciar *apoio de retaguarda* quando foi necessário;

Aos companheiros de veração da Câmara Municipal da Figueira da Foz, sobre quem teve de recair algumas vezes o trabalho que deveríamos partilhar;

Às pessoas de Proença-a-Nova, em particular à Inês Cardoso (e restantes técnicos municipais), à professora Maria João Pereira (e restante Direção da EB23S Pedro da Fonseca), ao Dr. João Catarino (presidente da Câmara Municipal); aos jovens do concelho, e em particular aos 15 que comigo partilharam quase um ano de trabalho: Carolina Grácio, Catarina Guerreiro, Catarina Valente, Cristiana Mendes, Diana Rodrigues, Filipe Miguel, Francisco Ribeiro, Gabriel Encarnação, João Batista, Luis Alves, Margarida Valente, Maria Alexandre, Maria Miguel, Telma Lourenço e Vera Pires;

Aos milhares de crianças e jovens com quem fui trabalhando durante mais de 20 anos no contexto da educação formal e não-formal, pelo que me ensinaram, pela energia que me deram, pelo que me divertiram e, sobretudo, por me convencerem que têm tanto para dar neste esforço coletivo de transformar o mundo em cada dia do presente;

Ao Porto e às suas gentes, por me terem feito sentir acolhido, pelos sorrisos que me inspiraram e pelos risos que me provocaram;

Aos muitos amigos espalhados pelo mundo que foram fazendo a *pergunta proibida* (“Ainda falta muito?...”);

Aos meus Pais e irmãos, pelo acompanhamento discreto, mas permanente, e pelo apoio que senti sempre disponível, e que se revelou essencial;

À Cristina, à Inês, à Catarina, ao Miguel...pelo aconchego, pela distração, pela compreensão, pelo apoio incondicional e pelos risos, mas também por me fazerem lembrar sempre mais uma razão para terminar este trabalho.

Ao “pedacinho de Deus” que me coube.



## RESUMO

O presente trabalho respeita ao envolvimento de crianças e jovens nos processos de planeamento e gestão do território. Em particular, são exploradas as possibilidades e impactos de tal poder acontecer ao nível local no contexto português, no quadro dum esforço de melhoria da participação pública nesses processos.

Tal melhoria é particularmente premente quando, por um lado, aumenta o interesse da sociedade civil nos processos de decisão sobre políticas públicas, mas, por outro, são reconhecidas lacunas ao nível da cultura de participação e da compreensão do território, bem como das oportunidades oferecidas. Parece portanto necessário um esforço de qualificação dos cidadãos e das suas relações, bem como dos laços que estabelecem com os territórios onde vivem.

Nesta tese explora-se o papel que o envolvimento de crianças e jovens no planeamento pode desempenhar neste esforço coletivo, e os seus potenciais impactos a curto, médio e longo prazos. E são identificadas um conjunto de estratégias passíveis de ser utilizadas em função do contexto.

A abordagem à temática da participação dos jovens começa por ser feita a nível mais concetual identificando-se as problemáticas que lhe estão associadas e os principais debates que origina. Em face do relativo impasse que parece existir ao nível do debate teórico, bem como do reconhecimento da existência de um *fosso* entre a retórica e a prática, propõe-se um novo olhar sobre a participação dos jovens no planeamento da *cidade*. Esse novo referencial de análise é baseado em dois elementos principais do *tabuleiro* onde se joga a participação: o *contexto* (os limites) e os *episódios* de participação.

Numa segunda parte, e numa perspetiva mais pragmática, faz-se o relato detalhado e a interpretação das observações efetuadas pela organização de um *episódio* de participação com jovens, no qual se aplicou uma metodologia de abordagem, e se testou a eficácia e impacto de um conjunto de técnicas ativas na captação das suas opiniões relativamente ao meio onde vivem. Tal episódio teve a duração de um ano, tendo envolvido quinze jovens de forma permanente e mais de uma centena de forma pontual. A realização deste episódio, ainda que de alcance limitado, forneceu um conjunto de reflexões potencialmente relevantes para outras ocasiões, tanto ao nível da organização do episódio, como da *leitura* e aproveitamento do contexto.

Os resultados da investigação e da experiência efetuada confirmam a hipótese inicial de que os jovens têm contributos pertinentes e únicos a dar aos processos de desenvolvimento das suas comunidades e dos territórios respetivos, desde que lhes seja dada essa oportunidade, e sejam utilizados os métodos adequados, resultando tal prática em benefícios para os próprios jovens e para a comunidade. Este processo de capacitação coletiva está dependente da existência de uma rede de parceiros locais a trabalhar de forma colaborativa e, principalmente, de um governo local que assuma a liderança e se prepare (política e tecnicamente) para o fazer acontecer. É nestas duas condições que residem os maiores desafios do contexto português.

PALAVRAS-CHAVE: participação, jovens, governança, planeamento, capital humano.



## ABSTRACT

This thesis addresses the involvement of children and young people in the processes of planning communities and their environments. In particular, the possibilities and impacts of that to happen at local level in the Portuguese context are explored. This is done within a wider endeavour of improving public participation in these kind of processes.

This improvement is particularly urgent because, on the one hand, the interest of civil society in public policies decision-making is increasing but, on the other, one recognises serious weaknesses in terms of the participation culture and the understanding of land-use, as well as in the opportunities provided. Therefore, it seems necessary that an effort is made in raising people's awareness and knowledge, but also in developing better relations between different stakeholders. And the ties between citizens and their local environments need to be enhanced too.

The role that the involvement of children and young people in planning can play in this collective effort is explored in this thesis, as well as its impacts at short, medium and long term. And a number of related strategies are identified, to be used according to the context.

The approach to the theme of the thesis starts at a conceptual level by identifying the interrelated topics and the different lines of debate they encourage. Since the theoretical debate seems to have come to a standstill, and considering the number of authors that refer to a *gap* between rhetoric and practice when it comes to youth participation in planning (and not only), a new approach is proposed. The new proposed framework focuses on two of the main elements of the *board* where the *participation game* occurs in a community: the *context* (the limits of the *board*) and the participation *episodes*.

The second part of this document covers a more pragmatic perspective. This is done by describing and reflecting on a concrete youth participation *episode* in which a specific methodology and a number of active techniques were tested to collect the opinions and solutions that young people had about their community. Such an episode lasted for a year and involved a fixed group of fifteen young people plus more than one hundred on specific occasions. The organisation of this experiment, even if limited in scope, provided a number of reflections and learnings, both at an operational and contextual level, which are potentially useful for other episodes.

The results of this investigation and the experiment which was undertaken confirm the initial hypothesis that young people have relevant contributions to give to the development processes in their communities, providing the opportunity is given for them to do so, and the right methods are used. Furthermore, this will bring benefits both for the young people and the wider communities. This process of collective empowerment depends on the existence of a network of local partners working in a collaborative way, but moreover, depends on a leading local government which is capable and prepared (politically and technically) to make it happen. In these two requirements lay the biggest challenges in the Portuguese context.

KEYWORDS: participation, youth, governance, planning, human capital.



## RESUME

Cette étude traite de la participation des enfants et des jeunes dans les processus d'aménagement du territoire. En particulier, des possibilités et des impacts d'une telle participation dans le contexte du niveau local au Portugal. Elle s'appuie fortement sur un renforcement de la participation publique dans ce type de processus.

Ce renforcement est particulièrement urgent car, bien que l'intérêt de la société civile en matière de processus de décision publique augmente, de nombreuses faiblesses apparaissent en matière de culture de la participation et de compréhension du territoire au sens large du terme. Pour y arriver, une augmentation du niveau de compétences et de mise en relation des différents acteurs en présence est indispensable. Et les liens entre les individus et leurs territoires doivent aussi être développés.

Le rôle que l'engagement des jeunes dans les processus d'aménagement du territoire peut jouer dans un effort plus large de participation publique est exploré dans cette étude, aussi bien que ses impacts à court, moyen et long terme. Et un nombre de stratégies d'action sont identifiées pour être utilisées en fonction du contexte.

L'approche du sujet de cette thèse démarre à un niveau conceptuel par l'identification des différentes problématiques associées et les principaux débats qu'elles suscitent. Etant donné que ces types de débats théoriques sont dans une impasse et considérant le nombre de publications reconnaissant un écart considérable entre la rhétorique et la mise en pratique de la participation des jeunes, une nouvelle approche est à formuler. Le nouveau cadre de référence est basé sur deux éléments principaux inhérents au *terrain* où la participation des jeunes se joue: le contexte (les limites) et les *épisodes* de participation.

La deuxième partie de ce document aborde une perspective plus pragmatique. Elle décrit et relate un épisode concret de participation des jeunes au cours duquel une méthodologie spécifique et des techniques actives ont été testées afin de compiler les opinions et les pistes de solutions que les jeunes ont par rapport à leur communauté et leur cadre de vie. Cet épisode a duré plus d'une année avec un groupe permanent d'une quinzaine de jeunes et pour des besoins spécifiques plus d'une centaine de jeunes ont été associés. L'organisation de cette expérience, bien que sur un périmètre réduit, a fourni un certain nombre de réflexions et enseignements potentiellement utiles pour les épisodes futurs, tant sur un point de vue opérationnel que contextuel.

Les résultats de ce travail de recherche et de cette expérimentation confirment l'hypothèse initiale selon laquelle les jeunes peuvent apporter d'importantes contributions aux processus de développement dans leur communautés de vie, si l'opportunité leur est donnée et qu'une méthode appropriée est mise en œuvre. Par ailleurs, ceci bénéficiera tant aux jeunes qu'à la communauté en général. Ce processus de renforcement collectif dépend donc de la présence d'un réseau de partenaires locaux collaborant ensemble, mais surtout du leadership des élus locaux ayant les qualifications techniques et politiques pour mener à bien ces projets. Ces deux dernières conditions constituent le plus grand défi dans le contexte portugais.

MOTS CLES: participation, jeunes, gouvernance, aménagement, capital humain.





## ÍNDICE

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>i</b>
<b>Resumo</b> .....	<b>iii</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>v</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>vii</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1. Apresentação do tema e motivações.....	1
1.2. Âmbito e objectivos.....	4
1.3. Questões e hipótese da investigação.....	5
1.4. Metodologia.....	5
1.5. Estrutura da tese.....	6
<b>2. A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS E O SEU LUGAR NO PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO. CONCEITOS E PRÁTICAS</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1. O lugar dos cidadãos num quadro de governança urbana</b> .....	<b>9</b>
2.1.1. Um mundo a mudar as formas de governar.....	10
2.1.2. Governança: definições, escala e contexto.....	13
2.1.3. Um triângulo de atores e os modelos de governança.....	18
2.1.4. Cidadãos e cidadanias.....	21
a) Cidadania: evolução e conceitos.....	22
b) Crianças: que cidadania?.....	24
2.1.5. Governança, capital territorial e a variável humana.....	26
a) Governança territorial: definições.....	26
b) Capital territorial e as suas componentes.....	27
c) Capital territorial e capacitação de atores.....	29
d) Desenvolver o capital territorial investindo nos jovens.....	31
2.1.6. O planeamento e gestão do território num contexto de governança.....	32
2.1.7. A governança territorial e o público: quantidade e qualidade.....	34
<b>2.2. A participação pública</b> .....	<b>37</b>
2.2.1. Participação pública: porquê?.....	37
2.2.2. A participação pública como campo de estudo.....	38
2.2.3. Definições de participação pública.....	39
2.2.4. As teorias da participação pública.....	41
2.2.5. As críticas às abordagens participativas.....	48
a) As debilidades e enviesamentos da participação.....	48
b) Participar sempre?.....	50

2.2.6. Áreas a explorar no domínio da participação pública .....	52
<b>2.3. A participação pública no Planeamento .....</b>	<b>52</b>
<b>2.4. O paradigma colaborativo no planeamento e a participação das crianças .....</b>	<b>56</b>
<b>2.5. Síntese .....</b>	<b>57</b>
<b>3. A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS. O SEU LUGAR NO PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO .....</b>	<b>61</b>
<b>3.1. A participação de crianças e jovens .....</b>	<b>61</b>
3.1.1. De que falamos? .....	61
a) Crianças e adultos: a construção de dois mundos .....	62
b) Participação das crianças: os últimos 20 anos .....	62
c) Definições .....	63
3.1.2. Participar em quê e onde? .....	64
a) As crianças e os seus ambientes .....	64
b) A importância do contexto .....	66
3.1.3. Participar porquê? .....	68
a) Razões para a participação dos jovens .....	68
b) As correntes dominantes .....	70
3.1.4. A Convenção dos Direitos da Criança como marco de referência .....	71
3.1.5. Crianças e competência(s) .....	73
3.1.6. As críticas à participação das crianças e jovens .....	75
a) As críticas às motivações .....	75
b) As críticas à prática .....	76
<b>3.2. O debate teórico .....</b>	<b>78</b>
3.2.1. As tipologias de participação como fonte do debate teórico .....	79
a) O modelo de Hart (1992) .....	79
b) O modelo de Treseder (1997) .....	82
c) O modelo de Lardner – Clarity model of participation (2001) .....	83
d) O conceito de Lansdown (2001) .....	84
e) O modelo de Shier (2001) – Caminhos para a participação .....	85
f) O quadro concetual de Driskell (2002) .....	87
g) Modelo de Reddy, N. and Ratna, K. (2002) .....	88
h) A árvore da participação de Shier (2009) .....	89
i) A pirâmide TYPE de Wong <i>et al</i> (2010) .....	90
j) Análise crítica das tipologias – forma e conteúdo .....	91
3.2.3. Avenidas para o futuro do debate teórico .....	93
3.2.4. Um outro olhar sobre a participação dos jovens nas comunidades .....	95

<b>3.3. A cidade e as crianças .....</b>	<b>101</b>
3.3.1. Enquadramento institucional internacional da participação das crianças na vida da cidade .....	101
3.3.2. Formas de participação das crianças na vida da comunidade .....	103
a) O contexto e a forma como as crianças são vistas.....	103
b) Oportunidades de participação nas comunidades .....	105
c) Novas formas de participação .....	106
3.3.3 .As crianças e os espaços urbanos .....	107
a) As crianças enquanto utilizadoras do espaço urbano.....	107
b) Os espaços informais vs os espaços dedicados .....	108
c) A cidade como ambiente que educa.....	110
d) Cidades amigas das crianças.....	111
<b>3.4. A participação de crianças e jovens no planeamento .....</b>	<b>114</b>
3.4.1. O território e o seu planeamento como uma oportunidade.....	114
3.4.2. Uma experiência de 40 anos .....	115
a) Correntes relativas à participação dos jovens no planeamento.....	116
b) O conhecimento existente .....	118
3.4.3. Porquê envolver as crianças no planeamento da cidade? .....	119
3.4.4. Benefícios da participação dos jovens no planeamento .....	122
a) Benefícios para os processos e seus resultados.....	122
b) Benefícios psicossociais.....	123
3.4.5. As dificuldades e os obstáculos.....	125
a) Obstáculos de natureza sociocultural .....	125
b) Obstáculos estruturais e institucionais.....	129
3.4.6. Estratégias de inclusão das crianças no planeamento .....	130
a) Os domínios de intervenção .....	130
b) Os tipos de abordagem .....	135
c) Princípios e orientações inspiradas na prática .....	139
d) Possibilidades e exemplos de envolvimento de jovens no planeamento do território ....	141
<b>3.5. Síntese .....</b>	<b>147</b>
<b>4. PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS NA GESTÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL – CONTEXTOS E OPORTUNIDADES .....</b>	<b>151</b>
<b>4.1. Porquê em Portugal? .....</b>	<b>151</b>
<b>4.2. Os contextos e oportunidades.....</b>	<b>153</b>
4.2.1. Crianças e jovens: retratos em português .....	155
4.2.2. A cultura de participação em Portugal.....	158

a)	A participação política e cívica .....	158
b)	A participação das crianças e jovens em Portugal .....	161
c)	Dinâmicas organizadas de participação das crianças em Portugal .....	163
4.2.3.	A gestão territorial em Portugal .....	168
a)	Situação presente e desafios .....	168
b)	Um enquadramento legislativo .....	171
4.2.4.	O lugar da participação pública no planeamento ao nível municipal .....	175
a)	A natureza do processo de planeamento municipal e o papel dos cidadãos .....	175
b)	O quadro legal da participação pública no planeamento – análise crítica .....	176
<b>4.3.</b>	<b>Os jovens e a gestão territorial em Portugal: a ligação possível .....</b>	<b>183</b>
<b>4.4.</b>	<b>Síntese .....</b>	<b>186</b>
<b>5.</b>	<b>UMA METODOLOGIA DE INCLUSÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL .....</b>	<b>190</b>
<b>5.1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>190</b>
<b>5.2.</b>	<b>Apresentação da proposta e discussão metodológica .....</b>	<b>191</b>
5.2.1.	Enquadramento .....	191
5.2.2.	Apresentação da proposta de metodologia .....	193
5.2.3.	Princípios orientadores para uma metodologia de envolvimento de crianças e jovens a nível municipal .....	197
5.2.4.	Aplicação da metodologia: opções e pressupostos .....	199
<b>5.3.</b>	<b>Caso de Estudo.....</b>	<b>200</b>
5.3.1.	Introdução.....	200
5.3.2.	O contexto .....	202
a)	Contexto físico, demográfico e socioeconómico.....	202
b)	Contexto juvenil e escolar.....	204
c)	Contexto da gestão territorial municipal e as experiências de participação.....	209
d)	Contexto da governança municipal relacionada com crianças e jovens.....	210
e)	Componentes críticas de contexto.....	212
<b>5.4.</b>	<b>Concretização do projeto e estudo do caso .....</b>	<b>213</b>
5.4.1.	Sensibilização dos agentes decisores.....	214
a)	Objetivos.....	214
b)	Sensibilizar quem? .....	215
c)	O aspeto comunicacional: conteúdos e meios .....	216
d)	Desenvolvimentos e resultados.....	218
e)	Observações e considerações .....	220
5.4.2.	Preparação do quadro de referência de intervenção.....	221

a) Objetivos.....	221
b) Desenvolvimentos e resultados .....	222
c) Observações e considerações .....	225
5.4.3. Promoção e apresentação da iniciativa.....	228
a) Objetivos.....	228
b) Desenvolvimentos e resultados .....	229
c) Observações e considerações .....	236
5.4.4. Implementação .....	238
a) Objetivos.....	239
b) Desenvolvimentos e resultados .....	239
c) Considerações finais .....	292
5.4.5. Apresentação de resultados .....	294
a) Objetivos.....	294
b) Desenvolvimentos e resultados .....	295
c) Observações e considerações .....	299
5.4.6. Avaliação .....	300
a) Objetivos.....	301
b) Desenvolvimentos e resultados .....	301
c) Observações e considerações .....	308
5.4.7. Dois anos depois .....	309
<b>5.5. Síntese .....</b>	<b>315</b>
<b>6. SÍNTESE FINAL, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>316</b>
6.1. A participação pública num contexto de governança e o contributo das crianças e jovens.....	316
6.2. A participação das crianças e jovens no planeamento. Possibilidades em Portugal.....	326
6.3. <i>Episódios</i> de participação como estratégia de envolvimento dos jovens no planeamento.....	335
6.4. Conclusão e pistas para trabalho futuro .....	340



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Referencial de análise da participação dos jovens (proposta do autor) .....	4
Figura 2 – O triângulo de atores.....	18
Figura 3 – Capital e governação territorial (Moulaert, 2000) .....	29
Figura 4 – Escada de participação (Arnstein, 1969).....	41
Figura 5 – Escada do poder do cidadão (Burns et al, 1994) .....	43
Figura 6 – Modelo de participação de Wilcox (1997) .....	45
Figura 7 – Roda da Participação (Davidson, 1998).....	46
Figura 8 – <i>Spectrum</i> de participação (IAP2, 2007).....	47
Figura 9 – Dimensões da participação (Brodie et al, 2009).....	50
Figura 10 – A participação das crianças (Fonte: UNICEF, 2002).....	65
Figura 11 – A escada de participação de Hart (1992) .....	80
Figura 12 – Modelo de participação de Treseder (1997).....	83
Figura 13 – Modelo de participação de Lardner (2001).....	84
Figura 14 – Caminhos para a participação (Shier, 2001) .....	86
Figura 15 – Quadro concetual de Driskell (2002) .....	87
Figura 16 – A <i>pirâmide</i> de participação de Reddy e Ratna (2002).....	88
Figura 17 – A “Árvore” de participação (Shier, 2009) .....	89
Figura 18 – A “pirâmide” de participação de Wong et al (2010) .....	91
Figura 19 – A participação no cruzamento de duas dinâmicas: socioculturais e político-institucionais	95
Figura 20 – Limites críticos do tipo político-insitucional.....	96
Figura 21 – Componentes críticas de contexto para a participação de jovens na comunidade .....	97
Figura 22 – Referencial de análise para a participação dos jovens nas comunidades (proposta do autor) .....	97
Figura 23 – O carácter dinâmico do contexto .....	99
Figura 24 – As 5 dimensões da participação como prática espacial (Kudva e Driskell, 2009) .....	131
Figura 25 – As estratégias de participação e o âmbito do exercício de planeamento.....	136
Figura 26 – Os jovens e os seus contextos (extraído de UN-Habitat, 2011).....	154
Figura 27 – Participação dos jovens entre os 15 e 30 anos em Portugal (IPJ, 2005) .....	162
Figura 28 – Razões de não-participação (IPJ, 2005) .....	162
Figura 29 – Metodologia da Agenda 21 Escolar (Grupo de Estudos Ambientais, 2012),.....	167
Figura 30 – Processo de planeamento formal e oportunidades de participação na legislação portuguesa .....	176

Figura 31 – Momentos de participação no processo formal de planeamento em Portugal .....	191
Figura 32 – Proposta de metodologia de envolvimento de crianças e jovens no planeamento em Portugal.....	193
Figura 33 – O concelho de Proença-a-Nova em contexto de NUT3 .....	201
Figura 34 – O concelho de Proença-a-Nova .....	202
Figura 35 – Evolução da população do concelho de Proença-a-Nova.....	203
Figura 36 – Evolução do peso da população jovem (2001-2011) .....	204
Figura 37 – Taxas de crescimento dos escalões etários mais jovens (2001-2011) .....	204
Figura 38 – Repartição do efetivo jovem por escalão etário e sexo (2011).....	205
Figura 39 – Peso das freguesias na distribuição dos escalões etários jovens (2011).....	206
Figura 40 – Percentagem de jovens do município residentes na vila, por esclão etário (2011) .....	206
Figura 41 – Fase de Sensibilização no contexto da metodologia proposta.....	214
Figura 42 – A marca do projeto que se propôs levar a efeito em Proença-a-Nova.....	218
Figura 43 – Fase de Preparação no contexto da metodologia proposta .....	221
Figura 44 - Fase de Promoção no contexto da metodologia proposta .....	228
Figura 45 – Sessão de apresentação do projeto aos jovens do 8º ano .....	232
Figura 46 – Fase de Implementação no contexto da metodologia proposta .....	238
Figura 47 – Esquema de trabalho proposto para a implementação do projeto .....	238
Figura 48 – Cartaz de divulgação do projeto Proença-a-Novos (meio escolar) .....	240
Figura 49 – Perfil do grupo de jovens participantes no projeto Proença-a-Novos.....	241
Figura 50 – Localização dos equipamentos de referência (locais de realização das sessões).....	242
Figura 51 – Espaço Infanto-Juvenil pronto para a 1ª sessão (não realizada) .....	243
Figura 52 – Desenvolvimento efetivo final do esquema de trabalho (Implementação) .....	246
Figura 53 – As regras de funcionamento do projeto tais como definidas pelo grupo .....	248
Figura 54 – Actividade “Mapa de nós”.....	249
Figura 55 – Atividade “Proença Like?” .....	251
Figura 56 – Instalação para a atividade de mapeamento.....	253
Figura 57 – Atividade de mapeamento das experiências dos jovens na vila .....	254
Figura 58 – Representação dos melhores aspetos de Proença-a-Nova .....	256
Figura 59 – Representação dos piores aspetos de Proença-a-Nova.....	257
Figura 60 – Preparação do Safari Urbano.....	258
.....	258
Figura 61 – Atividade de “safari fotográfico” .....	258
Figura 62 – Modelo de participação apresentado aos jovens .....	260



Figura 63 – Localização do espaço público sujeito a análise (Jardim de Stª Margarida) .....	264
Figura 64 – Atividade de expressão plástica utilizada para pensar a qualificação de um espaço público .....	265
Figura 65 – Análise dos resultados das sessões anteriores .....	267
Figura 66 – Mapeamento dos lugares de lazer e tempos livres ( <i>azul</i> – rapazes; <i>verde</i> – raparigas).....	269
Figura 67 – Preenchimento do mapa de ocupação semanal .....	271
Figura 68 – Safari fotográfico: espaços mais destacados pela positiva ( <i>azul</i> ) e pela negativa ( <i>vermelho</i> ) .....	274
Figura 69 – Plano de Pormenor do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova .....	274
Figura 70 – Dinâmicas de síntese e priorização .....	276
Figura 71 – Localização do espaço público avaliado .....	281
Figura 72 – Extrato da planta de implantação do PP correspondente ao espaço público em causa .....	282
Figura 73 – Atributos de um lugar de sucessos .....	283
Figura 74 – “Mapa emocional” do espaço público analisado .....	283
Figura 75 – Atividade “world caffè” para recolha de propostas .....	287
Figura 76 – Atividade “World caffè” – detalhe de mesa.....	288
Figura 77 – Organização e síntese das propostas apresentadas .....	289
Figura 78 – Fase de Apresentação no contexto da metodologia proposta .....	294
Figura 79 – Preparação da sessão de Apresentação .....	295
Figura 80 – Exposição dos resultados das várias fases do projeto na sala de sessões da Câmara Municipal .....	296
Figura 81 – Sessão de apresentação na Câmara Municipal .....	297
Figura 82 – Fase de Avaliação no contexto da metodologia proposta .....	300
Figura 83 – Elaboração do “brazão do projeto” .....	303
Figura 84 – Mapa do “percurso” efetuado no projeto .....	303
Figura 85 – Espaço público referenciado pelos jovens durante o projeto - evolução.....	310
Figura 86 – Espaço público referenciado pelos jovens durante o projeto (2) - evolução .....	311



## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Direitos das crianças e direitos de cidadania .....	24
Quadro 2 – Titularidade dos cidadãos para a participação .....	35
Quadro 3 – Benefícios da participação pública .....	37
Quadro 4 – Tipologia de participação pública (White, 1996) .....	44
Quadro 5 – Níveis de participação pública e modelos de planeamento (Lane, 2005).....	55
Quadro 6 – Categorias de participação (Lansdown, 2001) .....	85
Quadro 7 – Tensões decorrentes da prática da participação de jovens (Shier, 2010) .....	90
Quadro 8 – Conteúdos dos componentes do referencial de análise proposto .....	98
Quadro 9 – Temas a explorar no futuro do debate teórico e o referencial proposto .....	100
Quadro 10 – Tipologia de espaços urbanos usados pelas crianças (Francis e Lorenzo, 2002) .....	107
Quadro 11 – Dimensões para um ambiente amigo das crianças (Horelli, 2007) .....	112
Quadro 12 – Objeções à participação dos jovens e contra-argumentos (Driskell, 2002) .....	126
Quadro 13 – Estratégias possíveis de inclusão dos jovens no planeamento .....	141
Quadro 14 - Peso das faixas etárias no total da população portuguesa (Censos 2011) .....	152
Quadro 15 - Pertença associativa, por número de associações, em Portugal (1990- 2008) (%)* .....	159
Quadro 16 – Pertença e voluntariado em associações segundo a dimensão da localidade .....	160
Quadro 17 – Sistema de gestão territorial em Portugal (DL nº 46/2009 de 20 de Fevereiro) .....	173
Quadro 18 – Estratégias para melhorar o contexto de participação dos jovens no planeamento em Portugal.....	185
Quadro 19 – conteúdo material dos PMOT com relevância para o caso de estudo.....	192
Quadro 20 - Metodologia aplicada ao caso de estudo .....	195
Quadro 21 – Variação da população no concelho de Proença-a-Nova (2001-2011) .....	203
Quadro 22 – População escolar por ciclo de estudos (ano letivo 2011/12).....	207
Quadro 23 – Evolução da população escolar por ciclo de estudos .....	207
Quadro 24 – Associações com atividade envolvendo crianças e jovens .....	208
Quadro 25 – Diário das iniciativas levadas a efeito para concretização do caso de estudo .....	213
Quadro 26 – Fase de Sensibilização: aspetos e resultados principais.....	219
Quadro 27 – Etapas e Objetivos da Fase de Preparação .....	221
Quadro 28 – Quadro de intervenção do projeto <i>Proença-a-Novos</i> .....	223
Quadro 29 – Fase de Preparação: aspetos e resultados principais .....	225
Quadro 30 - Etapas e Objetivos da Fase de Promoção .....	228
Quadro 31 – Fase de Promoção: aspetos e resultados principais .....	235

Quadro 32 – Etapas e objetivos da fase de Implementação .....	239
Quadro 33 – Alinhamento da sessão 1 .....	247
Quadro 34 – Resultados da atividade “Mapa de Nós” (“o que trago para o projeto?”).....	250
Quadro 35 – Alinhamento da sessão 2 .....	256
Quadro 36 – Avaliação da sessão 3.....	260
Quadro 37 – Alinhamento da sessão 4 .....	263
Quadro 38 – Propostas de animação de um espaço público (Jardim de Stª Margarida) .....	266
Quadro 39 – Aspetos positivos e negativos da vila, de acordo com os jovens .....	267
Quadro 40 – As opiniões dos jovens na perspetiva das temáticas do ordenamento do território .....	268
Quadro 41 – Alinhamento da sessão 5 .....	271
Quadro 42 – Apreciação das situações mais marcantes da vila, de acordo com os jovens .....	272
Quadro 43 – Primeira síntese temática do resultado do safari fotográfico .....	275
Quadro 44 – resultado do exercício de priorização temática.....	275
Quadro 45 – Alinhamento da sessão 6 .....	278
Quadro 46 – Diferentes tipologias e funções do edificado .....	278
Quadro 47 – Sugestões de baixo custo para melhoria do espaço público analisado.....	284
Quadro 48 – As dez principais propostas para melhorar Proença-a-Nova, de acordo com os jovens .....	289
Quadro 49 – Fase de Implementação: aspetos e resultados principais .....	291
Quadro 50 – Técnicas participativas utilizadas ao longo da fase de Implementação do projeto .....	292
Quadro 51 – Etapas e objetivos da fase de Apresentação .....	294
Quadro 52 – Alinhamento da sessão de apresentação.....	297
Quadro 53 – Fase de Apresentação: aspetos e resultados finais .....	298
Quadro 54 – Etapas e objetivos da fase de Avaliação .....	301
Quadro 55 – Aspetos positivos e negativos do projeto Proença-a-Novos, de acordo com os jovens	302
Quadro 56 – Fase de Avaliação: aspetos e resultados principais .....	308
Quadro 57 – Concretização das propostas feitas pelos jovens, de acordo com a Câmara Municipal	312
Quadro 58 – Componentes da proposta de referencial de análise e respetivos conteúdos.....	325

## ABREVIATURAS

ACCAC	Awdurdod Cymwysterau, Cwricwlwm ac Asesu Cymru (Qualifications, Curriculum and Assessment Authority for Wales)
AICE	Associação Internacional das Cidades Educadoras
AL21	Agenda Local 21
CDC	Convenção dos Direitos das Crianças
CFC	Child Friendly Cities
CMJ	Conselho Municipal da Juventude
CMPaN	Câmara Municipal de Proença-a-Nova
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
EB23S	Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos com Secundário
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
IAP2	International Association for Public Participation
IAWGCP	Inter-agency Working Group on Children's Participation
IIED	International Institute for Environment and Development
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPJ	Instituto Português da Juventude
LBOTU	Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
PaN	Proença-a-Nova
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território
PP	Plano de Pormenor
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
UN	United Nations
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UN-HABITAT	United Nations Centre for Human Settlements
UNICEF	United Nations Children's Fund

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA E MOTIVAÇÕES

*Até recentemente, havia poucos sinais de uma aprendizagem mútua, ou “fertilização cruzada”, entre o domínio da participação das crianças e jovens e o da governança, participada (isto é, a participação dos cidadãos adultos). Na maior parte da investigação feita sobre governança participada, as crianças e jovens simplesmente não existem. Da mesma maneira, uma quantidade reduzida do trabalho sobre a participação das crianças parece incluir investigação mais abrangente relativa à participação dos cidadãos.<sup>1</sup> (Shier, 2010:24)*

O presente trabalho respeita à participação pública nos processos de planeamento e gestão do território e à possibilidade de envolvimento das crianças e jovens nos mesmos<sup>2</sup>.

Porquê a participação pública e, em particular, o envolvimento dos jovens? O interesse na temática adveio de duas inquietações principais, interrelacionadas.

A primeira inquietação resulta da constatação de um aparente paradoxo nas sociedades contemporâneas, nomeadamente na portuguesa: assiste-se, por um lado, a um crescimento exponencial da *presença* dos cidadãos nos assuntos da *esfera* pública (de maneiras várias, principalmente informais), mas, em simultâneo, multiplicam-se os sinais e os relatos relativos a um esvaziar da participação dos cidadãos nas ocasiões formais onde o seu contributo é *enquadrado*.

Com efeito, um olhar em redor revela taxas crescentes de abstenção em eleições, diminuição de militância política, sinais de indiferença e desinteresse generalizados pelas ocasiões de intervenção que são proporcionadas, dificuldade na assunção de compromissos estáveis de carácter cívico, etc.

Por outro lado, assiste-se ao forte crescimento das redes sociais informais, à multiplicação dos grupos de interesse que se estabelecem à volta de um tema comum (por vezes com carácter reivindicativo), à proliferação da denúncia de situações consideradas injustas ou erradas, ou a uma cada vez mais expressiva contribuição voluntária para iniciativas ou causas que, muitas vezes, têm origem numa única pessoa.

---

<sup>1</sup> Tradução livre do autor. No original “Until recently, there was little sign of mutual learning or cross-fertilisation between the fields of children and youth participation and participatory governance (that is, participation by adult citizens). In much of the research carried out on participatory governance, children and young people simply don’t exist. By the same token, little of the work on children’s participation appears to be informed by wider research on citizen participation” (Shier, 2010:24)

<sup>2</sup> Os termos “crianças e jovens” ou apenas “crianças” serão usados para referir indivíduos com idade inferior a 18 anos, limite usado pelas Nações Unidas na Convenção dos Direitos da Criança

O que estes últimos exemplos têm em comum é a identificação dos cidadãos com as pessoas ou causas com as quais se vão ligando, assim como um significativo grau de informalidade e mesmo de efemeridade dessa ligação. Estas características estão longe de poderem ser atribuídas às ocasiões formais de participação pública, também no domínio do planeamento do território, sugerindo um desajuste entre a forma como essas ocasiões são pensadas e as atuais dinâmicas de interação e socialização. A correção desse desajuste é tanto mais importante quanto parece estar a assistir-se a um movimento imparável de *invasão* pelos cidadãos (mobilizados de forma individual ou organizados em grupos) de espaços de debate e influência tradicionalmente ocupados pelas instituições e governos. Assiste-se assim à passagem dum sistema de *governo* para um sistema de *governança*, onde a presença dos cidadãos é muito mais acentuada do que antes.

A segunda inquietação, relacionada com a primeira, respeita a uma propalada baixa *cultura de participação* por parte dos cidadãos em Portugal, tanto ao nível político, como ao nível cívico e mesmo associativo (Viegas e Santos, 2010; Carvalho, 2011). O impacto desta realidade ao nível do território e do seu ordenamento é reconhecido, por exemplo, no PNPOT-Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (MAOTDR, 2007), havendo mesmo quem, como Ferrão (2011) falem de insuficientes *cultura de território* e *cultura de ordenamento do território*. Tal é tanto mais significativo quanto o território é reconhecido como podendo ser um elemento privilegiado para a atração dos cidadãos à participação, pela ligação quotidiana existente entre ambos (território e cidadãos), o que proporciona um conjunto de experiências vividas em contexto real (nomeadamente quando falamos do território do nível local). O território podia ser assim usado como instrumento para aumentar a referida *cultura de participação*.

Estas debilidades do tipo *cultural* são difíceis de ultrapassar porque requerem que, ao longo de um período mais ou menos longo, se repitam ocasiões e oportunidades para os cidadãos se poderem ir qualificando/educando, num processo que é essencialmente baseado na prática continuada. Tal significa que cada ocasião de participação formal deveria ter subjacente também um propósito pedagógico/formativo, sendo encarada não apenas como *meio* (para alcançar um resultado de forma mais sólida e informada) mas também como um *fim* (ao constituir uma oportunidade de qualificação pessoal e do grupo, isto é, de desenvolvimento do capital humano e social).

Mas se uma comunidade, e a sociedade em geral, querem ultrapassar essas debilidades de forma duradoura (e sustentável), pode fazer sentido que a exposição dos seus membros às práticas participativas e aos assuntos do território abranja as gerações mais novas. Até porque, como refere Driskell (2002), o trabalho com estas pode também ter como efeito colateral o despertar do interesse por parte dos adultos (nomeadamente pais, professores, etc), servindo de *instigador* à participação dos mesmos.

As crianças e jovens, que estão numa fase particular do seu processo formativo e de construção da identidade pessoal, aparecem assim como um público privilegiado se se quiser fazer um trabalho de fundo, que garanta melhores resultados no médio-longo prazo, ao mesmo tempo que se contribui para os processos do curto prazo. A convicção na pertinência desse contributo imediato por parte das crianças e jovens funda-se na observação de que eles são regulares utilizadores da *cidade* e portanto, portadores de experiências que nenhum outro grupo etário pode reproduzir. Todavia, se as abordagens atualmente utilizadas nas ocasiões de participação formal, dirigidas aos adultos, revelam o desajuste antes referido, por maioria de razão elas serão completamente desadequadas para um público infanto-juvenil.



Em Portugal, as experiências de envolvimento dos jovens nos assuntos do planeamento são poucas ou inexistentes, principalmente se se falar dos instrumentos formais de gestão territorial (em particular os de nível local como os Planos Municipais de Ordenamento do Território). Mas em muitos países tal contributo tem sido objeto de experiências com resultados dignos de registo (Canadá, EUA, Bélgica, Finlândia, Índia, ou Itália, por exemplo), havendo mesmo alguns que possuem políticas nacionais específicas nesta matéria (Noruega).

Muitas vezes têm sido as próprias municipalidades que tomam a seu cargo o desenvolvimento de planos ou medidas que visam ter em conta as necessidades e ambições de crianças e jovens. É o caso significativo do “Children and Young People’s Strategy”, promovido pelo Mayor de Londres e adoptado desde 2004; das quase 900 cidades do mundo que aderiram ao programa “Child Friendly Cities”, promovido pela UNICEF (United Nations Children’s Fund), ou das muitas dezenas que, desde 1970, têm vindo a desenvolver trabalho à sombra do programa “Growing up in Cities”, de iniciativa da UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

Os anos 70 do século XX marcam a génese do interesse de vários autores (Lynch, 1977; Ward, 1977; Moore, 1978) sobre o lugar das crianças na cidade e a forma como com ela interagem. Esse interesse tem vindo a aumentar, tendo tido um impulso significativo nos anos 90, com o trabalho de Hart (1992), Checkoway *et al* (1995), Horelli (1997) e outros, tendo continuado na primeira década do século XXI.

Os contributos e reflexões que se foram fazendo ao longo desses 40 anos tiveram origem num grande número de experiências práticas em áreas do saber que vão da psicologia ambiental à arquitetura paisagista, do desenvolvimento da criança ao planeamento, da geografia ao desenho urbano, da cidadania e responsabilidade social ao sentido de lugar, dos métodos de participação à perceção das crianças no espaço público (Francis e Lorenzo, 2002; Freeman e Aitken-Rose, 2005).

Mas apesar deste percurso relativamente longo e da variedade de áreas de saber que têm vindo a demonstrar interesse na temática (ou por isso mesmo) não foi ainda possível fundar uma *teoria geral da participação dos jovens*. Alguns autores referem que, apesar das inúmeras experiências práticas que foram acontecendo, tem havido dificuldade em reunir registos relevantes e objetivos das mesmas e dos seus resultados. Outros dizem que a conceção de tal tipo de teoria requer um tempo de maturação da análise dos resultados atingidos, algo que, segundo esses autores, ainda não aconteceu.

Não sendo certo que tal teoria geral possa vir a ser construída (em face da variedade de áreas abrangidas pela temática em causa) parece ao autor deste trabalho que os contributos que se possam ir juntando, baseados em experiências empíricas, continuam a ser importantes, podendo servir de base a teorias parcelares que ajudem a compreender e consolidar a participação dos jovens em domínios diversos.

Com este trabalho procura-se dar um duplo contributo para o debate sobre a participação dos jovens.

Por um lado, sugere-se uma nova perspetiva na abordagem da temática que enquadre algumas das preocupações e sugestões mais recentes oriundas de vários autores.

Esse novo referencial de análise centra-se em dois elementos principais: o *contexto* (e aquelas que são consideradas as suas quatro *componentes críticas* quando se trata da participação dos jovens no planeamento) e os *episódios* concretos de participação (acrescentando uma dose de maior pragmatismo ao debate).

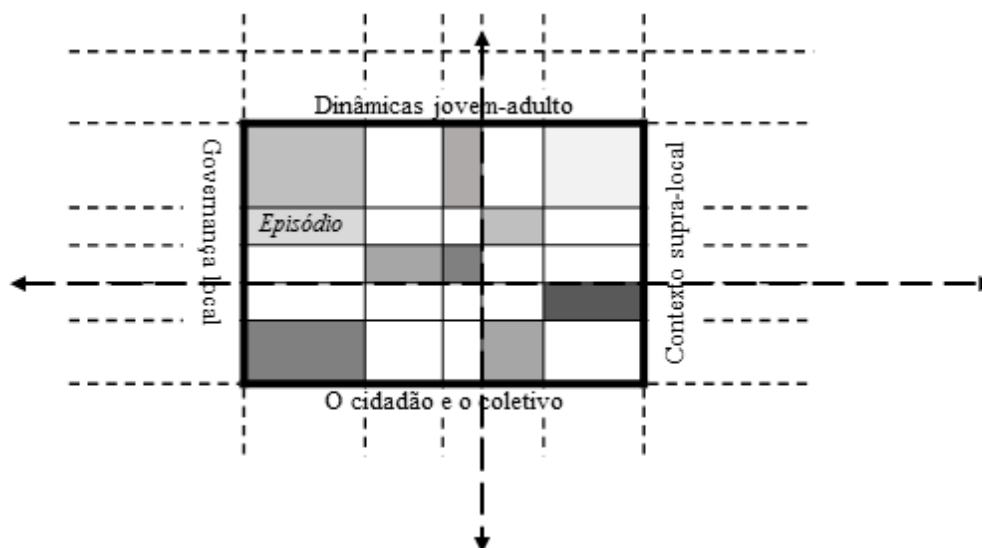


Figura 1 – Referencial de análise da participação dos jovens (proposta do autor)

Por outro lado, ao colocar em prática um desses *episódios*, baseado na aplicação de uma metodologia que pretende maximizar o impacto do mesmo (nomeadamente o educativo), espera-se dar um exemplo de como os jovens podem ser envolvidos em processos de planeamento do território no contexto português, contribuindo simultaneamente com um registo objetivo e detalhado de tal experiência.

Com a apresentação destas duas perspetivas interrelacionadas e complementares pretende-se contribuir também para atenuar o *fosso* entre a retórica da participação e a sua vivência concreta, fator apontado por alguns autores como uma das preocupações ainda não resolvidas no debate sobre a participação pública no planeamento (Brownill e Parker, 2010).

O presente trabalho funda-se na ideia que a utilização do território local simultaneamente como cenário e como objeto de práticas participativas com crianças e jovens, pode constituir, não só um valioso contributo para a qualidade desse território e das vivências que acolhe, mas também um veículo eficaz de mudanças de comportamento, atitudes e valores, reclamadas por vários setores da sociedade, nomeadamente no planeamento. Para que essas mudanças ocorram há a necessidade de fazer uma pedagogia da participação e do território o que, constituindo um desafio quando se trata de adultos, parece ser particularmente adequado a um grupo social em processo acelerado de formação e desenvolvimento pessoal, como é o das crianças e jovens.

## 1.2. ÂMBITO E OBJECTIVOS

A investigação relatada neste trabalho foca no potencial de intervenção dos jovens no planeamento do território, dentro do enquadramento e práticas institucionais existentes, ao nível local, no contexto particular de Portugal. Nesse sentido, as preocupações centrais da investigação foram de dois níveis:

- em primeiro lugar, partindo da análise da literatura, fazer uma abordagem (crítica) às problemáticas associadas à possibilidade de ter os jovens a participar no planeamento do território, nomeadamente no contexto português, bem como explorar as estratégias que podem ser adotadas para tal efeito;

- em segundo lugar, testar a aplicação de uma metodologia e um conjunto de técnicas participativas passíveis de serem utilizadas com jovens no contexto de exercícios de planeamento do território; estas deveriam permitir obter resultados considerados pertinentes nesse contexto, contribuindo simultaneamente para a qualificação dos jovens participantes.

Nesse sentido foram fixados como principais objetivos deste trabalho de investigação:

- sistematizar o conhecimento resultante dos principais debates teóricos sobre a temática da participação dos jovens e de alguns assuntos conexos, dando um contributo para tal debate;
- identificar as oportunidades de ligar os jovens aos assuntos do território e de promover o seu envolvimento no planeamento do mesmo;
- desenvolver e testar uma metodologia de envolvimento dos jovens em processos de planeamento e transformação do território ao nível local;
- contribuir para o desenvolvimento da temática, também no contexto português.

### **1.3. QUESTÕES E HIPÓTESE DA INVESTIGAÇÃO**

No seguimento das reflexões efetuadas e tendo em conta as motivações antes referidas, foram definidas como questões centrais e hipótese de base da investigação as seguintes:

- Questões da investigação:

Que possibilidades e impactos de uma participação de crianças e jovens nos processos de planeamento e gestão territoriais no contexto local português? Que papel pode tal desempenhar dentro de um esforço maior de melhorar a participação dos cidadãos nos mesmos?

- Hipótese da investigação:

Os jovens têm contributos pertinentes e necessários a dar aos processos de planeamento das suas comunidades, se lhes for dada a possibilidade para tal e se forem usados os métodos adequados, beneficiando eles próprios e as comunidades de tal experiência.

O trabalho efetuado para procurar resposta às questões enunciadas foi desenvolvido de acordo com a metodologia que é descrita na secção seguinte.

### **1.4. METODOLOGIA**

A fim de dar resposta às questões da investigação entendeu-se organizar o trabalho a desenvolver segundo duas vertentes principais: 1) uma de carácter mais teórico, que permitisse estabelecer um enquadramento para o tema (a participação de crianças e jovens), e 2) uma vertente mais aplicada, relacionada com a viabilidade de utilização de metodologias e técnicas participativas, com o público-alvo referido, no âmbito do planeamento do território no contexto português.

A primeira vertente incluiu uma revisão da literatura sobre a temática da participação pública, e, em particular, sobre a participação das crianças e jovens, à luz dum enquadramento mais geral de governança onde essa participação passa a assumir contornos diferentes e importância adicional. A opção foi a de partir de uma abordagem destes temas de uma forma geral para depois focar especificamente na sua relação com o planeamento do território. Em ambos os casos procurou-se uma contextualização histórica e concetual que servisse de base ao desenho dum referencial de análise que

acrescentasse valor ao debate teórico, e servisse de ponto de partida para algumas reflexões relacionadas com a parte aplicada do trabalho.

A ligação entre as vertentes teórica e aplicada foi assegurada pela análise do contexto português, nas perspetivas relacionadas com esta investigação. Tal exercício incluiu análises do contexto social, das culturas de participação, e uma análise crítica do atual quadro normativo da gestão territorial em Portugal, com especial enfoque nas oportunidades de participação dos diferentes atores da sociedade civil, nomeadamente os cidadãos.

Na vertente aplicada foi usado o método de estudo de caso, sendo este precedido da construção de uma proposta de metodologia de envolvimento das crianças e jovens em operações de planeamento urbano. A opção por este método esteve relacionada com a natureza da temática em causa que obrigava à análise de diversas dinâmicas (humanas e institucionais) em contexto real, bem como das reações dos jovens a um conjunto de abordagens participativas. Optou-se portanto por uma abordagem qualitativa/descritiva das várias observações que se fossem fazendo e da interpretação do resultado de um conjunto de atividades, entrevistas e inquéritos. Esta opção colocou ao investigador o desafio de ter de desempenhar o duplo papel de *dinamizador* de todo o processo (nele precisando de estar bastante envolvido) e de *observador* (que obrigava a um certo distanciamento). Apesar de se ter recorrido ao estudo de apenas um caso (principalmente devido aos poucos recursos disponíveis) procurou-se fazer um registo minucioso da experiência que servisse de base a reflexões que pudessem ser válidas também em contextos diferentes do município escolhido (Proença-a-Nova).

Para a construção da metodologia de envolvimento dos jovens foi levada a efeito extensa investigação sobre práticas e instrumentos utilizados em casos semelhantes noutros contextos, bem como a identificação de oportunidades existentes passíveis de serem usadas para o objetivo em causa. A aplicação da metodologia implicou a utilização de um conjunto de técnicas ativas, algumas delas do domínio da educação não-formal.

## 1.5. ESTRUTURA DA TESE

A presente tese está organizada em 6 capítulos. O **Capítulo 1** refere o enquadramento, motivação, alcance e as questões fundamentais da investigação, bem como a metodologia utilizada para ao desenvolvimento da mesma.

Os capítulos 2 a 4 abordam as questões e os conceitos conexos com o tema principal da tese: a participação de crianças e jovens no planeamento do território em Portugal; esses três capítulos abordam assim, os temas da governança e da participação pública, da participação das crianças e jovens, e do contexto português.

O **Capítulo 2** começa por abordar as questões da governança e do inerente papel ativo dos cidadãos na conceção e implementação de políticas públicas. Tendo por base um conjunto de transformações de nível económico, social e político, defende-se a inevitabilidade da passagem dum quadro de *governo* para um de *governança*, no qual se verifica o envolvimento de um conjunto diversificado de atores, entre os quais os cidadãos. A discussão sobre os conceitos de *cidadão* e de *cidadania*, nas condições atuais, parece pois ser relevante.

O conceito de cidadania é apresentado como uma realidade dinâmica, que se foi transformando ao longo de tempo, e em função do contexto, nas suas diferentes facetas: cívica, política e jurídica.

Numa perspetiva mais contemporânea faz-se referência a outros aspetos que vão emergindo, associados ao conceito de cidadania, como sendo o *sentimento de pertença*, a *identidade* ou as *novas formas de participação*, que justificam uma abordagem mais flexível.

É neste contexto de necessária flexibilidade do conceito de cidadania que se reflete sobre o papel que as crianças e jovens podem assumir, e se perspetiva a sua inclusão nos processos de governança, enquanto grupo social com experiências e interesses próprios.

Para além da apresentação de um conjunto de conceitos gerais relacionados com a governança, é dado particular destaque à governança territorial enquanto forma de desenvolvimento do capital territorial, que inclui os capitais humano e social. A adoção de práticas de governança territorial, nas quais se integra a participação pública nos processos de planeamento, é entendida assim também como fator de valorização desses capitais humano e social. Por sua vez, a capacitação dos cidadãos, nomeadamente das jovens gerações, acaba por ter reflexos positivos na forma como uma comunidade se desenvolve, nomeadamente no planeamento e gestão do território que utiliza.

A segunda parte do capítulo 2 concentra-se especificamente na participação pública, sendo apresentada uma reflexão sobre a sua importância e benefícios, bem como os diferentes modelos teóricos que foram sendo desenvolvidos desde os anos 70 do século XX. É feita também uma resenha do papel da participação pública nos principais modelos de planeamento que foram sendo propostos desde a génese desta disciplina. De entre estes é destacado o planeamento colaborativo como o campo mais fecundo para a inclusão das crianças e jovens, constituindo-se estas como um dos grupos de interesse a ser envolvido.

No **Capítulo 3** é abordado, de forma mais detalhada, o tema da participação das crianças e jovens, com um especial ênfase nas questões e planeamento urbanos. Começa-se por fazer um breve enquadramento histórico-sociológico sobre o lugar das crianças nas sociedades (nomeadamente no mundo ocidental), avançando-se depois para um conjunto de reflexões sobre as razões que justificam a sua participação em vários domínios da vida em comunidade.

Ao nível do debate teórico, e à falta de uma teoria única e inequívoca sobre a temática, são analisados os principais modelos que foram sendo apresentados para explicar as várias formas e intensidades de participação das crianças e jovens, sendo também referidas as críticas à mesma.

Esta parte mais enquadradora e concetual do capítulo termina com a apresentação de um conjunto de ideias para o debate teórico (de acordo com a literatura), sendo nessa sequência apresentada uma proposta de referencial de análise da temática da participação dos jovens, que se procura constituir como contributo para esse debate. Este apresenta um enfoque particular nas questões do *contexto* onde se dá a participação e na importância da ocorrência de *episódios* de participação diversos.

Numa segunda parte deste capítulo foca-se especificamente no lugar das crianças na *cidade* (no seu sentido lato), na relação que com ela estabelecem, e nas possibilidades e condições de participação na vida da mesma.

Parte significativa do capítulo é dedicada à participação das crianças e jovens no planeamento. Começa-se por fazer um enquadramento histórico da experiência acumulada ao longo de 40 anos, elencando-se depois as várias razões que, de acordo com a literatura, justificam a participação referida. Os benefícios da mesma são apresentados, bem como os obstáculos mais referidos nos relatos das muitas experiências práticas levadas a cabo.

Termina-se com uma reflexão sobre as diferentes possíveis estratégias de inclusão das crianças no planeamento, ilustrando com diversos casos de várias origens geográficas.

No **Capítulo 4** procura-se perspetivar a possibilidade de participação das crianças e jovens no contexto português, no qual continuam válidas a maior parte das justificações apresentadas pela literatura internacional para a implementação de tal prática: dimensão do efetivo, inclusão social, sustentabilidade, direitos próprios, relevância do serviço público, educativas, de cidadania, de qualidade de vida, de enriquecimento do processo, de fortalecimento da democracia, ou de aumento de cultura do território.

Dada a importância do contexto neste tipo de práticas, é feita uma análise do mesmo (em Portugal), na perspetiva da temática da participação dos jovens. Nesse sentido, compõe-se um retrato que inclui: a forma como as crianças e jovens são vistos na sociedade portuguesa; as culturas de participação em Portugal; as principais oportunidades existentes para a participação dos jovens; ou o lugar da participação pública no planeamento municipal, sobre o qual é feita uma análise crítica.

O capítulo conclui com a identificação de um conjunto de oportunidades que podem ser exploradas com vista ao aumento das culturas de território e de ordenamento do território, bem como à aquisição e uso de competências de cidadania. Tais oportunidades podem ser encontradas, no enquadramento existente, não apenas na normativa que rege o planeamento do território, mas também no ambiente escolar ou cívico.

Defende-se pois que qualquer esforço de inclusão das crianças e jovens no planeamento tenha em consideração o aproveitamento destas oportunidades, que complementem estratégias específicas dedicadas. E que as intervenções sejam feitas em dois sentidos: melhorando as condições de contexto (em particular os seus componentes críticos), e promovendo *episódios* de participação de qualidade.

O **Capítulo 5** relata o trabalho prático levado a cabo no contexto desta investigação, que consistiu na aplicação de uma possível metodologia de envolvimento de jovens nos processos de *pensar o território*, e a aplicação de um conjunto de técnicas ativas. Tal foi feito através do desenvolvimento de um projeto, ao longo de um ano, no município de Proença-a-Nova, tendo envolvido um núcleo central de 15 adolescentes e a colaboração pontual de mais de uma centena de outros.

A aplicação da metodologia é descrita em detalhe nas suas 6 fases sendo, para cada uma delas, feita uma análise e reflexão dos resultados alcançados e dos desafios encontrados. Tal vai servindo de ponto de partida para a apresentação de um conjunto de recomendações para potenciais usos futuros da metodologia (ou partes dela).

Finalmente, no **Capítulo 6** faz-se uma reflexão final sobre os resultados das pesquisas e do trabalho empírico relacionados com a participação das crianças e jovens, discutem-se as conclusões da investigação, deixam-se recomendações para futuras experiências, e indicam-se pistas de investigação a explorar.

## 2.

### **A participação dos cidadãos e o seu lugar no planeamento e gestão do território. Conceitos e práticas**

O presente capítulo aborda as questões da participação pública num quadro de governança e as suas implicações no planeamento do território.

Começa-se por abordar as questões da governança e do papel ativo dos cidadãos na conceção e implementação de políticas públicas. Apresenta-se depois uma reflexão sobre o que é *ser cidadão hoje* concluindo-se pela necessidade de uma maior flexibilidade na abordagem. Discute-se o papel que as crianças e jovens podem assumir nesse contexto de maior flexibilidade e a pertinência da sua inclusão nos processos de governança, enquanto grupo social com experiências e interesses próprios.

Dentro do quadro mais geral de governança é dado destaque particular à governança territorial enquanto forma de desenvolvimento do capital territorial. Este inclui os capitais humano e social, sendo a participação pública entendida como fator de valorização dos mesmos, também por via da capacitação dos cidadãos. Tal perspetiva sustenta a importância da inclusão das jovens gerações nas oportunidades de participação.

Numa segunda parte deste capítulo são abordadas as questões da participação pública, sendo apresentado o debate teórico que foi ocorrendo e as diversas questões que dele decorrem. Termina-se situando a evolução do pensamento e das práticas de participação pública no domínio do planeamento do território.

#### **2.1. O LUGAR DOS CIDADÃOS NUM QUADRO DE GOVERNANÇA URBANA**

O debate sobre o papel dos cidadãos nos processos de governo das comunidades/sociedades é antigo, tendo subjacente a própria definição do que pode e/ou deve ser considerado um cidadão. Pode-se por isso dizer que tal debate existe desde a Antiguidade Grega. A relação de poder entre *governantes* e *governados* tem tendido tradicionalmente, mesmo no mundo ocidental, a revelar um desequilíbrio em favor dos primeiros, apesar daqueles supostamente agirem em nome destes. Tendo a democracia representativa como paradigma dominante, tem sido dada a um grupo limitado de cidadãos a responsabilidade de agir e tomar decisões em nome dos restantes, durante um determinado período de tempo, após o qual o seu desempenho pode ser *avaliado* de novo pelo coletivo.

Este modelo representativo, no qual a interação entre *governantes* e *governados* se dá de forma descontínua e a intervalos regulares (nomeadamente em escolhas feitas a cada 3, 4 ou 5 anos), tem vindo a ser questionado, em particular nos últimos anos. E tal tem estado associado à forma como se encara a participação pública.

Os contextos social, económico ou político (só para citar alguns) têm mudado de forma substancial nos últimos anos: a substituição de formas de organização hierárquicas e verticais por um enforque nas redes de interação predominantemente horizontal; a fragmentação progressiva das sociedades e a inerente dificuldade em encontrar consensos alargados ou causas comuns; o acesso crescente à informação por parte dos cidadãos; ou a velocidade a que acontecem as mudanças nas comunidades e no quotidiano das pessoas, são apenas alguns exemplos de fatores que fazem com que os cidadãos estejam, ou queiram estar, de forma mais continuada, presentes nas discussões e decisões sobre os assuntos da *esfera pública* (sendo a própria definição da mesma objeto de debate).

Neste contexto de mudança, a participação pública passa a ser vista também de maneira diferente, não apenas como uma forma de recolha de opiniões, de consulta, ou de validação de opções, mas (também) de gestão de sensibilidades, de inclusão social, e mesmo de oportunidade de desenvolvimento da própria comunidade, através da qualificação individual dos seus membros e das relações entre os mesmos.

Um trabalho sobre a participação pública, no contexto atual, não pode pois contornar as mudanças que o mundo tem vindo a experimentar e as consequências que isso traz às formas de governo e de envolvimento dos cidadãos no mesmo.

#### 2.1.1. UM MUNDO A MUDAR AS FORMAS DE GOVERNAR

A espiral de mudanças que o mundo vem observando nas últimas dezenas de anos tem transformado o quotidiano das pessoas e das suas atividades, bem como as relações que mantêm umas com as outras e com as instituições. Tais mudanças não podiam deixar de ter reflexos nos territórios e na forma como são ocupados e geridos; em particular nas zonas urbanas, elas próprias origem e palco de muitas das alterações em causa.

As mudanças referidas, dos domínios político, económico ou social, foram-se revelando de forma quase impercetível e ganhando corpo, provocando alterações mais ou menos profundas na forma como se encara e governa o território. E o facto de algumas delas serem contraditórias ou conflituantes faz com que aumente a complexidade do *panorama governativo* que resulta da crescente generalização das mesmas.

Entre algumas dessas mudanças mais significativas podem referir-se:

- A democratização das sociedades ocidentais, implicando a transição de um regime baseado na concentração de funções e controle por parte do Estado para um outro mais descentralizado e com predominância de abordagens setoriais, obrigando aquele a desempenhar uma função maior de coordenação (Pereira, 2009a);
- O reforço das abordagens setoriais, também ao nível local, como tentativa de aumentar a eficácia da resposta a problemas crescentemente complexos mas também a exigências de competitividade e coesão social (Kearns & Paddison, 2000);
- A crescente complexidade dos desafios que os governos (de nível nacional ou local) têm de enfrentar na condução e gestão dos sistemas pelos quais são responsáveis; tal obriga a uma abertura a outros parceiros cujo contributo possa ser considerado útil (Klijn, 2008). Esta complexidade crescente apela a uma mobilização de todos os recursos disponíveis, não apenas materiais ou financeiros mas sobretudo humanos e sociais;
- A preponderância da lógica de mercado e o poder da economia (e dos respetivos agentes) enquanto fator de desenvolvimento e criação de riqueza, tornando-a um setor indispensável e especialmente desejado por qualquer entidade gestora de um espaço territorial. Tal confere à economia uma prioridade nas agendas de desenvolvimento locais, regionais ou nacionais, a que



corresponde um tratamento de exceção quando se trata de *territorializar* algumas das suas intenções ou projetos (Pereira, 2009b);

- O surgimento ou o aumento de protagonismo de um conjunto de atores institucionais, ao nível político e/ou económico, que têm posto em causa as competências tradicionalmente atribuídas às estruturas nacionais ou locais. Tal é o caso das instituições supranacionais (de que é exemplo a União Europeia) ou subnacionais (as regiões ou associações intermunicipais). Multiplicam-se portanto o número de atores institucionais e mecanismos de influência em presença, assistindo-se a uma redistribuição, formal ou tácita, de competências e responsabilidades;
- Um acesso mais generalizado à informação por parte dos cidadãos e o aumento da consciência relativamente aos seus direitos (consequência também da democratização das sociedades). A generalização do uso da tecnologia e o aparecimento e uso extensivo da internet desempenharam neste aspeto um papel fundamental;
- O reconhecimento, mesmo ao nível das teorias política e social, do carácter diverso e multifacetado das sociedades. Foi abandonada a ideia de o cidadão, indiferenciado e universal, em benefício de uma conceção que reconhece e aceita a diversidade baseada no género, raça, etnicidade, idade, classe, sexualidade ou (in)capacidade (Cameron e Grant-Smith, 2005);
- O reforço da intervenção da sociedade civil e dos diferentes interesses em presença, nas sociedades que se revelam socialmente cada vez mais fragmentadas. Esta fragmentação resulta não apenas dos fenómenos de mobilidade crescente entre espaços geográficos (regiões, países ou mesmo continentes) ou do aumento das desigualdades sociais, mas também duma maior expressão das diferenças (sociais, culturais, religiosas, políticas) e até da sua valorização enquanto potencial fator qualificador do espaço, em particular das cidades (Healey, 1997; Kearns & Paddison, 2000; Booher e Innes, 2002; Mendes, 2011);
- As mutações ocorridas na forma como os cidadãos se ligam aos territórios (e aos lugares). Esta ligação tornou-se mais difusa (Healey, 1997) tendo-se desmultiplicado em relações múltiplas e diversas que se estabelecem a escalas diferentes e com intensidades variáveis. Tal significa que a probabilidade de um cidadão estar hoje informado e mobilizado para assuntos à escala global pode ser potencialmente semelhante à que esse mesmo cidadão experimente relativamente ao nível local ou nacional;
- A fragmentação social antes referida e as novas formas de ligação aos lugares têm dado origem também a fenómenos de exclusão social, em particular nas grandes cidades, onde é frequente assumirem expressão territorial ao verificar-se a sua concentração em áreas particulares (Kearns & Paddison, 2000);
- As crescentes limitações e fragilidades do sistema de democracia representativa com tendências de substituição por mecanismos de democracia mais participativa (Healey, 1997; Gaventa, 2005, Wassenhoven, 2008). Não se trata apenas de desconfiança nas elites dirigentes mas também de uma incompatibilidade temporal: em sociedades em que as mudanças ocorrem a grande velocidade resulta anacrónico que os cidadãos sejam chamados a ter voz apenas a intervalos regulares de 3, 4 ou 5 anos;
- Maiores e mais constantes ambientes de incerteza e instabilidade nos sistemas político, económico, social e mesmo ambiental. Tal obriga a maior capacidade de reação *imediata* e flexibilidade nos objetivos e planos (Booher e Innes, 2002);
- A emergência da sustentabilidade como paradigma enquadrador do desenvolvimento, em geral, e da forma de pensar o território, em particular. Para além da consideração inicial de três dimensões essenciais da sustentabilidade (económica, ambiental e social) outros aspetos têm surgido como importantes, como sejam a cultura ou a governança. Em qualquer dos casos, um maior envolvimento dos cidadãos é visto como uma das componentes essenciais das práticas sustentáveis, nomeadamente no governo do território;

- Uma generalização da ideia de funcionamento baseado em redes, podendo estas apresentar geometrias e durações variáveis, por oposição a estruturas rígidas e hierárquicas. Tal resulta de, e leva a, uma valorização maior do capital de conhecimento individual e da inteligência coletiva, mas também da dimensão socializante, seja no espaço de fluxos ou no espaço geográfico (Booher e Innes, 2002; Ferrão, 2011).

As mudanças ou sinais mencionados (que não pretendem constituir uma lista exaustiva) têm vindo a *forçar* o Estado a tornar mais permeáveis as fronteiras da sua ação de condução das comunidades e de resolução dos seus problemas, permitindo que outros agentes sejam coprotagonistas dum esforço que é cada vez mais coletivo. Há mesmo quem, como Rhodes (2007), defenda que tais movimentos representam um progressivo “esvaziamento” do Estado, com as suas funções a serem progressivamente transferidas “para cima, para baixo e para os lados” (referindo-se aos diferentes níveis de governo e à sociedade civil).

É assim que, num contexto de descentralização administrativa e funcional e de maior setorialização por parte do Estado, por um lado, e de fragmentação social e crescente protagonismo da sociedade civil, por outro, se vem fazendo a transição de uma lógica de *governo* para uma outra de *governança* (ou *governância*, segundo alguns autores, discussão que não cabe no âmbito deste trabalho).

Bandeira (2000), procurando ilustrar a evolução ocorrida na incorporação do conceito de governança no contexto do desenvolvimento (associado à ideia de “países em desenvolvimento”), identifica três fases principais relacionadas com cada uma das últimas três décadas do século XX:

*Até a década de setenta predominavam, ainda, as abordagens focalizadas na “ação do governo”, que viam na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento. Na década de oitenta, essa compreensão ampliou-se, passando a estar focalizada na “administração do desenvolvimento”, incorporando a avaliação da capacidade do estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade. Na década de noventa, a abordagem ampliou-se ainda mais, passando a ser focalizada tanto na capacidade do estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento. Passou a ser crescentemente enfatizada a natureza democrática da governância, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento* (Bandeira, 2000 in Dallabrida e Becker, 2003:79)

Passa-se assim de um regime em que o Estado assume um papel de comando, intervindo e controlando através de estruturas verticais rígidas, para uma outra situação em que aquele desempenha um papel mobilizador e coordenador de uma rede (sobretudo) horizontal de agentes públicos e privados em torno de uma visão estratégica comum, mediando e regulando os diferentes interesses em jogo (Ferrão, 2011). Esta diferenciação entre *governo* e *governança* é feita de forma simples por Rosenau (1992, in Rhodes, 1996) quando afirma que “governo baseia-se em atividades apoiadas na autoridade formal” enquanto a “governança baseia-se em atividades apoiadas em objetivos comuns” (Rhodes, 1996:657).

Os impactos das mudanças antes referidas podem ser encontrados a vários níveis ou escalas e a passagem de uma lógica de governo para a de governança vai tendo expressão na ocorrência de um conjunto de *episódios* que, com diferentes matizes, se vão sucedendo desde o nível global ao nível local. De acordo com Healey (2006), estes *episódios*, dos tipos organizado ou espontâneo, podem ocorrer de forma isolada e independente entre si, mas vão produzindo (ou podem produzir) efeitos mais ou menos duradouros nos sistemas, práticas e processos com os quais se relacionam. Segundo a mesma autora, só é possível transformar de forma sustentável e duradoura estes processos, sistemas e práticas de governação através da proliferação generalizada de *episódios* que vão deixando legados significativos. Trata-se pois do que se poderia chamar uma transformação incremental.

Assim sendo, apesar da passagem *do governo à governança* não ser um processo linear, nem ser bem definido o seu resultado final, é seguro afirmar que existe uma transformação em curso (Le Galès, 2002).

## 2.1.2. GOVERNANÇA: DEFINIÇÕES, ESCALA E CONTEXTO

As **definições** de governança têm sido diversas, sendo o termo usado em várias formas e com diferentes sentidos (Stoker, 1998). Como nota Baptista (2008), “o termo ‘governância’ tem sido usado abundantemente mas de forma pouco clara, referindo-se ora a estruturas de governo, a processos de governação, ou até mesmo a um fim normativo desejável em si mesmo.”

Um dos percursores das reflexões sobre a governança, Jessop (1995), introduz na sua definição inicial os temas do *desenho* institucional específico e da inclusão de atores extragovernamentais como parceiros na resolução dos problemas coletivos:

*“(...)pode definir-se de forma geral os estudos sobre a governança como estando relacionados com a resolução de problemas (para-)políticos (no sentido de problemas de alcance de metas coletivas ou o concretizar de objetivos coletivos) em e através de configurações específicas de instituições, organizações e práticas governamentais (hierárquicas) e extra-governamentais (não-hierárquicas)”*<sup>3</sup> (Jessop 1995:317)

A dimensão coletiva (ao nível da definição dos objetivos mas também da ação) é sublinhada por Healey (1997) que começa por falar em “governança como a gestão dos assuntos coletivos” evoluindo depois para um entendimento de governança que inclui “todas as formas de ação coletiva focadas no domínio público (esfera)” (Healey, 2006).

Para Rhodes (1996, 2007) o enfoque é posto nas redes (formadas entre organizações dos setores privado e público, podendo ser intersectoriais ou intrasectoriais) e na sua capacidade de se organizarem para resolver os problemas ou fazer vingar as suas posições. Este enfoque é justificado pelo autor pela crescente interdependência entre os diferentes atores em presença (políticos, técnicos, económicos) e pela impossibilidade desses atores, de forma isolada, deterem o conhecimento, informação ou poder que permitam fazer face à complexidade dos assuntos e problemas existentes, nomeadamente ao nível urbano. O funcionamento em rede seria então a resposta.

Começando por reconhecer e identificar a diversidade de formas diferentes de utilização do conceito de governança na literatura, Rhodes (1996) parte dessas diferentes formas e postula que governança se refere a “processos de regulação, coordenação e controle” nos quais as redes desempenham papel importante (Rhodes, 1997 in Pierre, 1999). Este realce é reforçado quando, mais tarde, refere que “governança é governar com e através de redes” (Rhodes, 2007). Tal enfoque nas redes como forma de exercício do poder numa sociedade de informação é partilhado por Booher e Innes (2002), sendo estes autores perentórios ao afirmar que o poder através das redes é, numa era como a que se vive, a abordagem mais efetiva.

Esta ênfase nas redes faz recuperar o conceito de *capital social* (que será tratado mais à frente neste trabalho) seja nas abordagens de Bourdieu (1983), Coleman (1988) ou Putnam (1995, 2000). Como referem Rydin e Pennington (2000), tal conceito abrange componentes como: a extensão das redes entre indivíduos e grupos e o nível de confiança que se estabelece entre estes; a densidade e o conhecimento

---

<sup>3</sup> Tradução livre do autor. No original “(...) one could define the general field of governance studies as concerned with the resolution of (para-)political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes) in and through specific configurations of governmental (hierarchical) and extra-governmental (non-hierarchical) institutions, organizations, and practices.” (Jessop 1995:317)

das relações dentro das redes; a existência de obrigações e expectativas associadas a estas relações; as formas de conhecimento local; ou as normas de comportamento relativamente ao grupo.

Mas outras definições de *governança* colocam a tónica em aspetos diferentes. A definição de García (2006) dá destaque ao processo, ao seu carácter participativo e à busca ativa do envolvimento dos diversos atores. Ou seja, os gestores do processo (normalmente a Administração/governo) não se limitam a gerir/mediar iniciativas ou tomadas de posição da *sociedade civil* mas procuram deliberadamente a inclusão dos diferentes atores na formulação e implementação das políticas:

*Governança é um mecanismo de negociação para formulação e implementação de políticas que procura ativamente o envolvimento dos stakeholders e organizações da sociedade civil para além dos órgãos de governo e peritos. É um modelo de tomada de decisão que dá ênfase ao consenso e aos resultados, e que pretende ser participativo*<sup>4</sup> (García, 2006:745).

Pierre (1999) evidencia de igual modo o diálogo entre interesses públicos e privados, embora a condução do processo (ou a responsabilidade principal sobre o mesmo) continue a residir nas estruturas de governo local. O autor refere-se à governança como “o processo através do qual as autoridades locais, em concertação com os interesses privados, procuram melhorar as metas coletivas” (pp 374).

O papel central das estruturas de governo é defendido também por Le Galès (2001) que, pondo a tónica na abordagem política, rejeita a ideia (que apelida de “retórica neo-liberal”) de que se assiste a uma deslegitimação dos governos e reafirma o seu papel central. Para este autor, governança é só uma nova forma de governar, sendo definida como “um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para alcançar metas claras que são discutidas e definidas coletivamente em ambientes que são fragmentados e incertos” (Le Galès, 1998:495).

A fragmentação, complexidade e incerteza dos ambientes é sublinhada também por Kearns & Paddison (2000), sugerindo a definição destes autores que o conceito de governança é a melhor forma de fazer face a esse cenário:

*Governança é acerca da capacidade de conseguir fazer as coisas perante a complexidade, o conflito e a mudança social: organizações, nomeadamente, mas não apenas, governos urbanos, ganham capacidade ao partilhar os seus recursos, competências e objetivos com os outros*<sup>5</sup> (Kearns & Paddison, 2000: 847).

A definição de Ascher tem vindo a ser apontada como sendo suficientemente abrangente para poder incluir diferentes abordagens, constituindo uma síntese da qual outros autores têm partido. Para o referido autor, pode definir-se a governança urbana como “um sistema de dispositivos e de modos de ação, associando às instituições os representantes da sociedade civil, para conceber e pôr em prática as políticas e as decisões públicas” (Ascher, 2001, *in* Bastos, 2002:8).

A ideia de “dispositivos e de modos de ação” referida por Ascher tem pontos de contacto com o conceito de “governance arrangements” a que Schmitter (2001) faz referência e que, segundo este autor, descreve as componentes da governança, bem como as condições para a sua concretização:

---

<sup>4</sup> Tradução livre do autor. No original “Governance is a negotiation mechanism for formulating and implementing policy that actively seeks the involvement of stakeholders and civil society organisations besides government bodies and experts. It is a model of decision-making that emphasises consensus and output and that claims to be participatory.” (García, 2006:745)

<sup>5</sup> Tradução livre do autor. No original “Governance is about the capacity to get things done in the face of complexity, conflict and social change: organisations, notably but not only urban governments, *empower themselves* by blending their resources, skills and purposes with others.” (Kearns & Paddison, 2000: 847)

1. *Interação horizontal entre participantes, presumivelmente em condições de igualdade, independentemente do seu estatuto público ou privado.*
2. *Trocas regulares e iterativas entre um número fixo de atores independentes mas interdependentes.*
3. *Acesso garantido (mas possivelmente seletivo), e o mais cedo possível, ao ciclo de tomada de decisão.*
4. *Participantes organizados que representam categorias de atores (e não indivíduos).*
5. *Capacidade de tomar e implementar decisões que vinculem todos os participantes e, potencialmente, mesmo os não participantes (no processo).* (Schmitter, 2001:5).

Todas estas definições e abordagens parecem agrupar-se em torno de três correntes principais, tais como são identificadas por Healey (2012): 1) uma que, apesar de reconhecer a entrada de outros atores nos processos da esfera pública, continua a reservar para o Estado o papel principal de comando e liderança; 2) outra que dá destaque sobretudo à sociedade civil e ao conjunto de redes e relações que se estabelecem entre elas, sendo estas vistas como o principal motor das dinâmicas coletivas; e 3) uma última que aceita que a sociedade civil necessita de estruturas formais de governo escolhidas democraticamente, mas em que estas são encaradas apenas como uma das dimensões (não dominante) de um regime baseado num intrincado sistema de redes que ligam arenas e atores. Nesta última corrente dá-se particular importância às *micro-práticas*, não só porque são expressão das reais necessidades e interesses dos cidadãos mas também porque é nelas que se constrói um sentido do coletivo pelas interações que se estabelecem com familiares, amigos e *vizinhos*.

Segundo Healey (2012), estas práticas mais localizadas podem ser as precursoras de um novo tipo de governança (um novo panorama) e, conseqüentemente, de uma nova cultura política. Esse novo regime abre precisamente um conjunto de oportunidades para as crianças e jovens intervirem no domínio público. Tal como refere Tisdall (2008) “...a governança tem o potencial de fazer surgir novos processos para as crianças e jovens serem ouvidas e terem um impacto” (pp 348).

As questões da **escala**, dos diferentes níveis onde são exercidos os poderes e as diferentes funções, e a transferência dos mesmos entre esses níveis/atores assumem assim uma importância grande no debate sobre a governança, sendo um dos aspetos frequentemente referidos.

A passagem de uma prática de *governo* a outra de *governança* encerra em si a ideia (mais ou menos explícita nas diversas definições) de transferência de importância de um sistema hierárquico e vertical para um outro mais horizontal e funcionando em rede. Não se trata no entanto de uma mera substituição de um sistema por outro, mas da emergência e aumento de importância de uma nova forma de relacionamento e tomada de decisão. Tal significa que, em muitos casos, os dois sistemas (ou as práticas e estruturas que os suportam) coexistem. Também por esse motivo, não deve ser esquecida a influência mútua que, na realidade, os diferentes níveis continuam a exercer entre si, principalmente num mundo cada vez mais globalizado.

Tal é bem visível, por exemplo, no contexto europeu, onde as medidas adotadas ao nível da União Europeia condicionam cada vez mais as decisões tomadas pelos governos dos Estados-membro e, de igual modo, outras a nível mais municipal. Mas também ao nível de cada país tal é observável com as decisões com impacto municipal ou urbano a serem invariavelmente moldadas por opções de nível nacional, por exemplo (Pierre, 1999).

À escala urbana, como refere Healey (2006), assiste-se à influência que é exercida pelos níveis regionais ou intermunicipais, a que se associa a pressão dos agentes ou estruturas sub-municipais ou locais, na sua ânsia de *fazer ouvir a sua voz*. Estariam assim os governos urbanos da atualidade *entalados* entre estes dois movimentos opostos (a que se juntariam outros, porventura mais horizontais).

É esta transferência dos centros de influência ou de decisão que transforma as competências tradicionais do Estado (considerado desde o nível nacional ao local). Se se pode falar dum *esvaziamento* do Estado relativamente a algumas das suas funções antes consideradas naturais (Albrechts, 2003; Rhodes, 2007), há que notar que, simultaneamente, alguns dos seus níveis podem até ver-se obrigados a assumir responsabilidades que antes não tinham.

É, por exemplo, o caso das grandes cidades internacionais, onde a influência das forças de globalização se fazem sentir de forma direta fazendo com que estas procurem tecer as suas próprias teias de relações com outras cidades e com instituições supranacionais (Kearns & Paddison, 2000). Neste caso, os governos destas cidades poderão querer (ou ver-se obrigados a) assumir responsabilidades nos domínios do *marketing* de cidades ou na diplomacia económica (internacional), só para mencionar alguns exemplos.

Estas diferentes constatações poderão levar a falar mais em *redistribuição dinâmica de tarefas* no trabalho para atingir objetivos coletivos, do que propriamente no esvaziamento de funções ou na sua mera transferência. Essa *redistribuição* implica tudo isso: o redimensionamento das funções tradicionais do Estado e a apropriação de algumas delas por agentes privados, mas também a transferência entre níveis do Estado e, tão ou mais importante, o acomodar de novas funções pelos vários atores em presença, públicos e privados (Albrechts, 2003).

E esta *redistribuição* tem ainda a particularidade de ser dinâmica em termos espaciais e temporais: pode variar de território para território (ainda que à mesma escala), mudando no tempo com grande rapidez (em função do ritmo rápido das mudanças políticas, sociais, económicas ou culturais).

Apesar da influência mútua exercida pelos diferentes níveis, que faz com que a governança seja considerada como uma “atividade multinível” (Kearns & Paddison, 2000), o nível local é considerado como um cenário privilegiado para a implementação das condições e dispositivos de governança. É a esse nível que se estabelecem de forma mais intensa e concreta as interações entre diferentes atores, melhorando a eficiência dos serviços públicos, tornando o governo local mais responsável e aprofundando a democracia (Gaventa e Valderrama, 1999).

Esta maior proximidade com e entre os cidadãos, ao nível local, é também sublinhada no contexto da busca de um desenvolvimento sustentável onde a participação daqueles é considerada como condição fundamental, sendo as autoridades locais vistas como parceiros essenciais na implementação de uma agenda de sustentabilidade que inclua essa participação (UN-Habitat, 2003)

Swyngedouw (2005) aponta a escala urbana como tendo vindo a ser o terreno privilegiado onde se têm materializado os componentes e condições de governança (tal como definidas por Schmitter, 2001). García (2006) defende também que a cidade e o bairro são as arenas mais imediatas de participação mas chama a atenção de que, para que tal aconteça, terá de haver um ambiente institucional favorável nomeadamente através da existência de estruturas e políticas que podem ter de ser desenhadas e implementadas aos níveis regional ou nacional.

O nível local aparece assim como o enquadramento privilegiado para impulsionar uma maior participação pública já que disponibiliza aos cidadãos um ambiente de participação *seguro*, isto é, um conjunto de pessoas, locais e necessidades que conhecem bem e com os quais contactam no quotidiano. É um enquadramento no qual os cidadãos se podem considerar *especialistas* (o que pode trazer outro tipo de desafios, caso não haja a abertura para aceitar os pontos de vista de outros).

A existência de condições diferentes (mais ou menos propícias) em função da escala e o privilegiar da dimensão urbana trazem ao debate um outro fator do qual depende a velocidade e intensidade de adoção dos princípios e práticas de governança: o **contexto**.

Pierre (1999), ao analisar as práticas de governança urbana num conjunto de países europeus, observa que os objetivos e estilos dessa governança se mantêm relativamente estáveis, verificando-se a diferença maior ao nível do alcance (dos dispositivos e medidas passíveis de implementação). Para o autor, a governança urbana não deixa de refletir as normas, valores, ideias e práticas prevalecentes, podendo ir tão longe ou ficar tão perto quanto estas condições permitam.

No mesmo sentido, Healey (1997) refere que “os modos de governança e as rotinas e estilos que lhes estão associados são o produto de contingências locais, das tradições culturais particulares dos locais e das comunidades políticas, e das dinâmicas de mudança que vão reformulando essas tradições” (pp 240).

As questões da história, das tradições, das convicções e das práticas enraizadas são também referidas por Rhodes (2007). Para este autor, são as tradições que explicam as ideias existentes (num determinado tempo e espaço) sobre governo, poder, ordem ou norma, e como essas ideias sustentam os padrões de governança dentro de uma determinada sociedade. DiGaetano & Strom (2003) falam de uma *cultura* que está imbuída nas instituições políticas e nas práticas de governo, e que constitui a base para uma certa racionalidade que enforma os comportamentos dos atores (políticos) locais. Para os autores, essa “cultura é o sistema de valores, símbolos e crenças que dão significado à organização e ação política e social”(pp 370).

A cultura ou as tradições existentes são pois determinantes na transição entre as lógicas de *governo* e de *governança*. Mas não devem ser vistas como uma *fatalidade* impossível de mudar ou sobre as quais não existe controlo. Essa transição faz-se à custa da ocorrência de diferentes *episódios* cuja intencionalidade pode variar: enquanto alguns desses episódios contribuirão para essa transição de forma não planeada (ex: iniciativas espontâneas da sociedade civil), outros poderão ser devidamente ponderados e levados a cabo com o fim específico de atuar (também) sobre algumas das condições de contexto. Sugere-se pois a existência de uma influência mútua entre as práticas de governança (nomeadamente as de participação) e os contextos que as enquadram.

No sentido de fazer caminho rumo a um regime/cultura de governança centrados nas pessoas, Healey (2012) sugere um conjunto de qualidades que é necessário ter em conta e impulsionar: 1) o reconhecimento de que uma comunidade é, do ponto de vista político, um espaço partilhado, mas diverso e por vezes conflituante, onde a justiça distributiva importa; 2) o reconhecimento da existência de estilos de vida e identidades múltiplos (mesmo em cada pessoa), que coexistem com elementos comuns; 3) o respeito por diferentes argumentos, posições, sentimentos, etc (*adversários*, não *inimigos*); 4) uma prática de discussão que seja *inteligente* e acolha vários *lados* (aprender e raciocinar enquanto *público*); 5) respeito crítico pelo papel do governo formal, reconhecendo a complexidade das interações entre o Estado e a sociedade; 6) respeito por aqueles que fazem trabalho de governo e/ou providenciam *serviços públicos*; e 7) interações entre todos os níveis e setores do governo que sejam ricas, prontas e respeitadas.

Este tipo de preocupações enquadra-se numa corrente que vê a governança como uma atividade desenvolvida em rede(s) na qual o governo tem um papel específico e importante, mas que envolve um conjunto de outros atores.

O trabalho colaborativo deste conjunto de atores é particularmente importante na possibilidade de implementar uma *boa governança para as crianças e jovens*. De acordo com Satterthwaite (2002), esta inclui: a provisão de um conjunto de serviços adequados, o assegurar da existência de ambientes com

qualidade de vida, o cuidar dos jovens que vivem à *margem*, a proteção das crianças, a garantia de condições que façam as cidades *amigas das crianças*, ou o respeito integral pela inclusão.

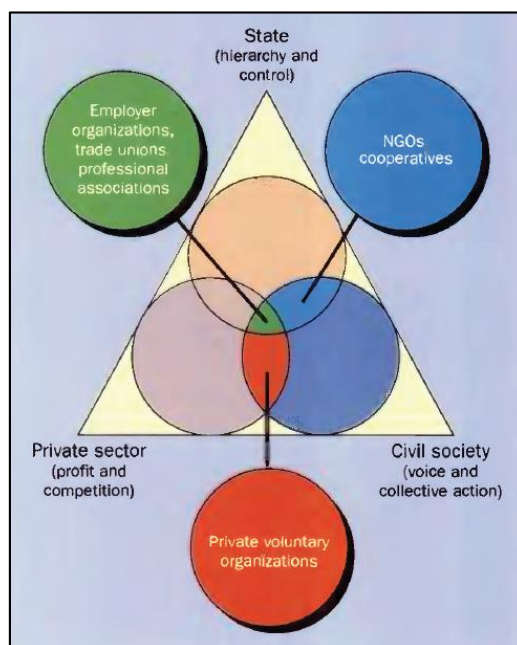
O mesmo autor, com base na observação de práticas levadas a cabo em várias partes do mundo, sublinha o papel crítico dos governos locais na implementação de tal tipo de *boa governança* para as crianças e jovens e aponta um conjunto de formas que podem contribuir para isso: envolver as crianças no governo; criar incentivos à ação local; desenvolver planos locais que reconheçam as suas necessidades e promovam a sua participação; melhorar os sistemas de informação; formar aqueles que vão trabalhar com as crianças; desenvolver uma aprendizagem mútua entre atores; e fazer com que todas as áreas de governança local tenham em atenção as crianças e jovens.

### 2.1.3. UM TRIÂNGULO DE ATORES E OS MODELOS DE GOVERNANÇA

Aquilo que é comum às várias definições de governança é a referência a um ambiente na qual se verifica uma interação intensa entre diversos atores, dos setores público, privado e voluntário/cívico, e onde as fronteiras entre os respetivos poderes e responsabilidades são cada vez mais diluídas (Stoker, 1998).

A referência a estes três setores como origem dos principais atores em presença num contexto de governança é feita por vários autores, ainda que com algumas variações no que respeita ao *vértice* civil. Rhodes (1996), ao mencionar as estruturas de governo num contexto de governança, faz referência a um “triângulo” formado pelas hierarquias (o setor público), os mercados e as redes.

No mesmo sentido, Healey (1997), analisando dum ponto de vista institucionalista, fala das interações complexas que se estabelecem entre as atividades dos órgãos de governo, as atividades económicas e a vida social. Estas abordagens seguem a linha de uma visão da sociedade tradicionalmente composta de três componentes essenciais, que definem o seu conteúdo e estrutura: Estado, mercado e sociedade civil (Swyngedouw, 2005). Ou, como referido pelo World Bank (1997), Estado, setor privado e sociedade civil (Figura 2)



Fonte: World Bank, 1997

Figura 2 – O triângulo de atores



No contexto de definição e implementação de políticas públicas a importância dos três setores mencionados e dos tipos de atores que lhes estão associados não é igual. Se o Estado continua a ter um papel fulcral (nem que seja na abertura mais ou menos ousada das fronteiras da sua ação tradicional), os atores recém-chegados ao ambiente de governação têm pesos diferentes.

Aquilo que se verifica pela análise da literatura sobre a governança (principalmente com origem no mundo ocidental) é que existe uma referência claramente dominante no que respeita aos agentes económicos. Tal não será surpreendente dada a importância (antes referida) da economia e da lógica de mercado no funcionamento das sociedades contemporâneas.

Por outro lado, no que respeita à sociedade civil, a ênfase é posta nas organizações, atuando de forma continuada ou agregadas em torno de interesses específicos e esporádicos. Swyngedouw (2005) chama-lhes “partes da sociedade civil” a quem é dado um papel crescentemente importante na definição, administração e implementação de políticas (juntamente com os agentes económicos privados). Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais assumem, no contexto da governança, um protagonismo significativo.

No entanto, as referências na literatura ao público em geral (não necessariamente organizado) ou seja, às outras *partes*, são mais raras, havendo mesmo autores que defendem que, dada a dificuldade em operacionalizar o seu envolvimento, este não deve constituir prioridade, ficando a participação pública coberta pela intervenção das estruturas representativas organizadas.

Se esta é uma solução operacionalmente mais simples em termos de implementação, pode esbarrar numa questão de legitimidade da representação, em face da crescente heterogeneidade dos indivíduos, dos seus interesses e das suas visões. Esta diversidade é tanto maior quanto a multiplicidade de experiências e relações a que esses indivíduos vão estando sujeitos, numa sociedade que permite o entrecruzamento das esferas locais, nacionais ou mesmo globais (Healey, 1997). O envolvimento de interlocutores que possam representar efetivamente as diversas formas de pensar e de estar na comunidade torna-se assim um desafio maior. E tal é tanto mais evidente quanto maior for a comunidade em presença, já que o número e diversidade dos representantes de grupos homogêneos tenderá a ser maior (Irvin e Stansbury, 2004)

A **ênfase nos interesses económicos e nos grupos organizados** como parceiros preferenciais é bem patente nos diferentes modelos ou modos de governança urbana, tal como são classificados por alguns autores, e que não deixam de refletir as culturas dominantes que se podem identificar em contextos diversos.

Healey (1997) identifica quatro modelos que descrevem os sistemas de governança ocidentais: democracia representativa; democracia pluralista; corporativismo e clientelismo. E aponta mais três outras formas emergentes de governança que, na sua opinião, são mais colaborativas e respondem melhor aos mundos económico e da vida social: abordagem guiada por critérios; consenso empresarial e argumentação inclusiva.

Para Pierre (1999) são também quatro os modelos principais de governança urbana: de gestão (*managerial*); corporativista; pró-crescimento e assistencialista (*welfare*). No mesmo sentido dos anteriores vão DiGaetano & Strom (2003) ao classificar os modos de governança urbana em clientelista, corporativista, de gestão, pluralista e populista.

Qualquer uma destas classificações pretende simplificar e tipificar a complexa teia de relações e influências que se estabelece entre o Estado e, principalmente, os diversos grupos organizados, sejam eles de origem económica (corporações, associações profissionais, sindicatos, organizações empresariais, etc) ou cívica (organizações não-governamentais, associações sem fins lucrativos, agremiações sociais, culturais ou desportivas, etc).

As regras de funcionamento destas *relações em rede* são ainda difusas, caindo fora do enquadramento considerado *normal* na democracia (o regime dominante no mundo ocidental) e que é baseado na representatividade, em mecanismos de responsabilização (*accountability*), ou em legitimidade democrática.

Quando se fala em *funcionamento em rede* está-se sobretudo no domínio da *informalidade*, da incerteza, da fluidez na troca ou circulação da informação, ou mesmo dos contactos motivados pelo interesse do momento (e não pela imposição de uma qualquer hierarquia ou formalidade). Este ambiente aparentemente confuso é agravado pela coexistência dos dois tipos de relações em simultâneo: as oficiais, baseadas em enquadramentos formais, e as informais, inspiradas por uma cultura política local (Miedes, 2009).

É neste contexto de indefinição que os antes referidos *episódios* (Healey, 2006), que dão expressão a novas formas de governança, se vão sucedendo na realidade, sem que haja uma base comum de entendimento sobre as regras ou códigos que regulam o funcionamento dessas relações ou redes. Aliás, a tendência é de avaliar essas novas práticas tendo por base ainda os códigos relativos às práticas tradicionais (ainda dominantes). Tal é passível de gerar, muitas vezes justificadamente, desconforto e desconfiança sobre a natureza das relações que se estabelecem, e sobre o potencial favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros (Swyngedouw, 2005).

Importa no entanto notar que as regras do sistema (democrático) vigente estão longe de assegurar, na prática, a igualdade de tratamento a todos os cidadãos, estejam ou não organizados. A organização dos cidadãos em grupos em que partilham causas ou interesses comuns pode criar as condições para um mais fácil exercício do poder (Dallabrida e Becker, 2003) mas não implica necessariamente que as respetivas *vozes* se façam ouvir da mesma maneira e que, portanto, a sua influência seja semelhante. Esses grupos sociais dispõem de recursos diferentes, de possibilidades diversas de gerir e processar informação, de capacidades organizativas e mobilizadoras distintas, ou mesmo de formas desiguais de comunicar com os cidadãos e com as estruturas de governo (García, 2006).

No que respeita aos recursos, é notória a diferença que pode existir entre os representantes dos interesses económicos ou empresariais e os de movimentos de cidadãos; enquanto os primeiros são normalmente funcionários dessas empresas (remunerados, portanto) e dispõem do seu tempo, os segundos não são pagos pelo seu tempo, envolvendo-se de forma voluntária e nos horários que lhes sobram do normal decorrer das suas atividades profissionais (Irvin e Stansbury, 2004). Colocar estes dois tipos de representantes *à volta da mesma mesa* implica uma situação de desigualdade que pode distorcer o resultado final e perpetuar a maior influência dos que têm melhores condições.

Mas também dentro de cada um dos tipos de representantes (ligados ao *mercado* ou à *sociedade civil*) se podem encontrar diferenças de capacidade de intervenção em função dos recursos, organização, conhecimentos, etc.

Tal significa que a representatividade equitativa dos cidadãos, mesmo num sistema de democracia representativa, não é um dado adquirido, podendo conduzir, se olhado do ponto de vista político, a uma democracia elitista ou tecnocracia, baseada predominantemente nas opiniões ou reivindicações dos grupos que mais *se conseguem fazer ouvir* (García, 2006).

Ora um dos desafios que se colocam no contexto da governança, nomeadamente ao nível urbano, é o de conseguir que a complexidade institucional que resulta do surgimento de novos protagonistas, e de novas formas de relacionamento entre os diferentes atores, não põe em causa o exercício da democracia mas antes serve para a aperfeiçoar (Miedes, 2009).

Esta ênfase nos grupos organizados de cidadãos (de base económica ou outra) levanta também um conjunto de questões relacionadas com representatividade e inclusão. De facto, pode-se questionar o que acontece com os que não integram esses grupos, os que estão à margem dos processos e das organizações, por razões económicas e/ou sociais, por questões geracionais (os idosos e, com especial interesse para este trabalho, as crianças e os jovens) ou mesmo por opção pessoal. Embora seja compreensível a facilidade, do ponto de vista dos órgãos de governo, de lidar com representantes de grupos organizados (dentro de uma lógica de representatividade), importa pensar como se compagina tal prática com a crescente tendência para o individualismo, com o decréscimo de militância organizada ao nível político ou cívico, ou mesmo com os novos padrões de participação (referidos mais à frentes neste trabalho) que apontam para envolvimento mais episódicos ou de curta duração.

Em face destes novos desafios pode-se perguntar: “Quem efetivamente representam os representantes? ou, “Como se envolvem aqueles que não querem ou não podem integrar estruturas organizadas?”.

Estas e outras questões, relacionadas com a legitimidade e representatividade dos grupos organizados, sugerem que as práticas de envolvimento e participação dos cidadãos têm de ir para além do que parece óbvio e aceitável num contexto de democracia representativa (à qual estaremos habituados), exigindo uma atitude mais ativa e criativa por parte das estruturas de governo. De outra forma, corre-se o risco de persistir no erro de querer enfrentar os novos fenómenos usando as velhas soluções.

A abordagem individual da participação pública (por oposição à representação através de grupos organizados) foi um dos desafios assumidos no contexto desta investigação, nomeadamente na sua parte mais aplicada. Essa abordagem esteve na base da exploração de estratégias adequadas de atração e envolvimento nos processos de planeamento (tendo as crianças e jovens como público-alvo) mas também no aflorar dos eventuais impactos pessoais de tal envolvimento.

#### 2.1.4. CIDADÃOS E CIDADANIAS

Ao falar de participação dos cidadãos num contexto de governança, pode-se questionar quem é considerado como incluído naquela categoria. Como refere Rosenau (2000, *in* Dallabrida e Becker, 2003) é expectável que, num mundo em acelerada mutação e sujeito a uma nova ordem, o papel da cidadania tenda a ser diferente, ganhando novas dimensões. A participação dos cidadãos neste quadro de governança está ligada de forma estreita a uma nova abordagem da cidadania em que o exercício desta não se limita ao usufruto dos respetivos direitos (políticos, sociais ou cívicos) mas inclui o assumir das responsabilidades que lhes estão associadas e que devem ser exercidas na prática.

Trata-se assim de uma noção mais ativa de cidadania que pode também ser vista como uma oportunidade para aproximar os cidadãos da Administração (Gaventa, 2004). Por outro lado, do ponto de vista da sociologia urbana, a cidadania só é vivida de forma plena numa sociedade/comunidade em que todos os indivíduos, independentemente da sua raça, idade, género ou nível económico, possam exercer os seus direitos e assumir as responsabilidades associadas.

A existência de *franjas* de população afastadas dos direitos e deveres da cidadania, quaisquer que eles sejam no século XXI, configura uma situação de exclusão, fenómeno gerador de crescentes tensões sociais nas sociedades contemporâneas. Ora a exclusão social é considerada inaceitável, já que se revela incompatível com a vivência de um estado de plena cidadania (Bastos, 2002).

O debate sobre o que é a cidadania hoje e quem são os cidadãos, bem como a ligação estreita com o exercício da participação pública (ou a participação nos assuntos da *esfera pública*) justifica-se então num contexto de transição para uma prática inevitável de maior interação entre diversos atores num quadro de governo das políticas públicas, e do território, em particular.

a) Cidadania: evolução e conceitos

O papel que o indivíduo desempenha na vida da *polis*, e a relação que se estabelece entre aquele e o Estado, estão na base do próprio conceito de cidadania desde a sua génese.

É de facto nas cidades-estado da Grécia Antiga, berço da democracia, que se pode situar o ponto de partida do conceito de cidadania (Igreja, 2004) ou, dir-se-ia, de um certo tipo de cidadanias, tais como as defendidas por Platão ou Aristóteles.

A cidadania grega, se analisada pelos padrões contemporâneos, podia de facto ser considerada limitada: o acesso ao estatuto de cidadão não era universal, nele não cabendo escravos, mulheres, crianças e estrangeiros. E aos restantes havia que observar critérios que podiam estar relacionados com riqueza (medida em termos dos impostos pagos para benefício da comunidade), ascendência, ou a efetiva contribuição para os assuntos públicos (políticos).

Esta seletividade podia fazer com que, em alguns casos, apenas dez por cento dos habitantes da *polis* fossem considerados cidadãos. A cidadania grega tinha como base ideias como o princípio de igualdade perante a lei, a participação cívica no governo da *polis* e a noção de que nenhum cidadão deveria ter demasiado poder, por demasiado tempo (Hosking, 2005).

Exercer a cidadania na Atenas da antiguidade era uma oportunidade de ser virtuoso através de um cumprimento ativo dos seus deveres para com a comunidade. E a participação pública ativa, fazendo parte desses deveres, era condição essencial do ser-se cidadão. Um outro aspeto da cidadania grega, relevante no contexto da presente investigação, era a importância conferida à educação na formação de cidadãos, sendo citado o exemplo de Protágoras que “pretendia fazer dos seus discípulos bons cidadãos, capazes de gerir a sua própria casa e de conduzir com superior eficácia os assuntos de Estado” (Igreja, 2004). Haveria pois uma preocupação de, desde cedo, poder desenvolver as competências de cidadania relevantes para a época em causa, através de um esforço ativo de educação/formação.

A ideia de cidadania e o seu exercício foram sofrendo cambiantes ao longo dos tempos, sendo sempre fortemente marcadas pelos contextos sociais e culturais em que se desenvolveram. Como exemplos mais emblemáticos, do mundo ocidental, são citadas as cidadanias da antiguidade romana (que alargou o alcance daqueles que podiam aspirar ao estatuto de cidadão), do feudalismo (baseada numa forte ligação e interdependência entre o senhor e os seus súbditos) ou da época do Renascimento (onde se regressa à ligação dos cidadãos com a cidade e suas instituições e, mais tarde, com a *nação*).

Mas seria a Revolução Francesa, com os ideais de liberdade e igualdade, a lançar as fundações da cidadania moderna; uma cidadania mais abrangente, em que todos os indivíduos eram iguais em direitos, independentemente da sua origem ou classe social (pelo menos sendo essa a intenção na sua génese). A possibilidade de participação política era uma das marcas fortes da república saída da revolução francesa, sendo para isso previsto um conjunto de estruturas cuja intenção era fazer com que esse direito fosse exercido e a voz dos cidadãos ouvida.

Todo este percurso de quase 3000 anos, se analisado em detalhe, mostra que o conceito de cidadania foi mudando, não tendo essa evolução sido linear, isto é, não houve uma ideia inicial sobre a qual se foram acrescentando sucessivamente conceitos e práticas mais modernas e socialmente mais evoluídas, expandindo o grupo daqueles que se podem chamar de cidadãos.

O conceito de *cidadania* revela-se complexo, incluindo várias componentes, tendo-se verificado ao longo da história avanços e recuos na importância que foi dada às mesmas, fruto das condições económicas, sociológicas ou políticas da época. É portanto notório o “caráter dinâmico da ideia de cidadania” (García, 2006).

A falta de realismo da ideia de uma evolução linear e crescente no desenvolvimento da cidadania é apontada como a falha principal da teoria de Marshall (1950) que, apesar disso, continua a ser importante na definição das três componentes essenciais da cidadania moderna: a cidadania civil (ou jurídica), a cidadania política e a cidadania social. Igreja descreve o que, segundo Marshall, cabia dentro de cada uma destas dimensões:

*Segundo Marshall, podemos considerar três etapas na aquisição dos direitos da cidadania moderna: o século XVIII, na fase de construção do Estado liberal, com a aquisição dos chamados direitos civis – liberdade de expressão, de pensamento, de religião, de igualdade perante a lei, de direitos de propriedade; o século XIX, na fase de instituição progressiva da democracia representativa, com os chamados direitos políticos – direito de votar e de ser eleito, de participar na governação, eliminação progressiva da distinção entre cidadãos activos e cidadãos passivos e a extensão do direito de voto a estratos cada vez mais amplos da população; finalmente, no século XX, a institucionalização dos chamados direitos sociais, na fase de instauração do chamado Estado-Providência – reconhecimento do direito às condições mínimas de instrução, de saúde, de bem-estar económico e social. Marshall apresenta-nos desta forma uma visão linear e progressiva dos direitos de cidadania, no interior do desenvolvimento do processo histórico (...) (Igreja, 2004:25).*

A participação pública, tal como é referida na atualidade, estaria pois incluída nos direitos políticos. No entanto, hoje questiona-se se essa participação será apenas um direito ou se deverá ser encarada como um dever.

O debate sobre os direitos e os deveres de cidadania tem estado presente nos últimos anos (já durante grande parte do século XX), sendo causa, mas também consequência, de duas visões contrastantes de cidadania:

- A visão liberal, centrada no indivíduo e nos seus mecanismos de alcance de bem-estar e de prosperidade económica – uma visão mais focada nos direitos de que cada cidadão deveria beneficiar, sendo o retorno o cumprimento das obrigações básicas da vida em sociedade (impostos, leis, etc);
- A visão cívica, centrada no grupo/comunidade e nos processos que possam conduzir ao progresso coletivo – uma visão mais focada nos deveres que cada um tem para com a comunidade, incluindo o dever de participação ativa (política ou outras).

Sem prejuízo do debate sobre o *peso* que os direitos e deveres devem ter no estatuto e prática da cidadania, é hoje aceite que o seu exercício pressupõe uma ação nos dois sentidos: um cidadão deve atuar em benefício da comunidade/sociedade, assim como esta lhe deve garantir o acesso a elementos essenciais à vida humana: alimentação, morada, educação, saúde, lazer, trabalho, entre outros. Pressupõe-se então a existência de uma espécie de *contrato* entre as duas partes, cada uma delas com direitos e deveres.

Paralelamente a uma abordagem mais política da cidadania, foram ganhando visibilidade mais recentemente outros aspetos que, embora mais difíceis de expressar, não são menos importantes em futuros debates: as questões do *sentimento de pertença* à comunidade (ponto de partida para uma mais ativa participação nos assuntos públicos) e da *identidade*, que ganha especial relevo no contexto das sociedades multiculturais e sociologicamente fragmentadas, que é um dos sinais marcantes do mundo contemporâneo.

Estes caminhos a explorar reforçam a ideia que existem duas abordagens dominantes e complementares ao conceito de cidadania: a política e a sociológica.

b) Crianças: que cidadania?

*A vontade mais ardente dos jovens é de participar no mundo de hoje como cidadãos plenos e iguais*<sup>6</sup> (UNESCO, 2002).

Uma das áreas que tem suscitado interesse nos últimos tempos, dentro do debate mais geral relativo aos novos tipos de cidadania (e sua relação com a governança), é também o que diz respeito à cidadania das crianças e à sua participação na esfera pública. O debate sobre estes dois conceitos e a ligação existente entre eles tem vindo a ser objeto da atenção de vários autores, nomeadamente da área das ciências sociais (Tisdall e Liebel, 2008).

Uma discussão central tem-se situado em torno dos direitos. Neste debate, um dos pontos de partida é a ideia de que a cidadania só é exercida quando o indivíduo goza de um conjunto mínimo de direitos (civis, sociais e políticos, na clássica aceção de Marshall).

Reconhecendo a importância da Convenção dos Direitos das Crianças (CDC), aprovada pelas Nações Unidas em 1989 (e referida mais adiante neste trabalho), na atribuição de um conjunto de direitos específicos às crianças, coloca-se a questão se estes serão suficientes, em alcance e diversidade, para equivaler aos estabelecidos *direitos de cidadania* e, desse modo, poder considerar também as crianças como cidadãos.

Uma análise da CDC feita pela organização *Save the Children* procurou dar resposta a esta questão, dando visibilidade aos direitos civis, sociais e políticos que estão contidos nos diversos artigos do documento (Quadro 1):

Quadro 1 – Direitos das crianças e direitos de cidadania

Direitos das crianças no âmbito da Cidadania (artigos da CDC) <sup>7</sup>	
<b>Direitos civis</b>	Artigos 2 ( <i>Não discriminação</i> ), 3 ( <i>Interesse superior da criança</i> ), 6 ( <i>Sobrevivência e desenvolvimento</i> ), 7 e 8 ( <i>Nome e nacionalidade e proteção da identidade</i> ), 14 ( <i>Liberdade de pensamento, consciência e religião</i> ), 16 ( <i>Proteção da vida privada</i> )
<b>Direitos políticos</b>	Artigos 5 ( <i>Orientação da criança e evolução das suas capacidades</i> ), 12 ( <i>Opinião da criança</i> ), 13 ( <i>Liberdade de expressão</i> ), 15 ( <i>Liberdade de associação</i> ), 17 ( <i>Acesso a informação apropriada</i> ), 23 ( <i>Crianças deficientes</i> ), 29 ( <i>Objetivos da educação</i> ), 31 ( <i>Lazer, atividades recreativas e culturais</i> )
<b>Direitos sociais</b>	Artigos 24 ( <i>Saúde e serviços médicos</i> ), 26 ( <i>Segurança social</i> ), 27 ( <i>Nível de vida</i> ), 28 e 29 ( <i>Educação e seus objetivos</i> )

Fonte: O'Keane (2003)

Esta análise indicia que a CDC tem previsto um conjunto de direitos que abrangem aqueles que são considerados fundamentais no que respeita ao exercício da cidadania. Ou seja, a atribuição destes direitos às crianças implicaria um reconhecimento do seu estatuto de cidadão.

<sup>6</sup> Tradução livre do autor. No original "the most ardent wish of young people is to participate, as full and equal citizens, in today's world" (UNESCO, 2002)

<sup>7</sup> Títulos dos artigos de acordo com a versão portuguesa da CDC (UNICEF, 2004)

Mas o debate sobre as crianças e os direitos que lhes conferem cidadania estende-se ainda à implementação efetiva dos mesmos: até que ponto são esses direitos reconhecidos e exercidos na prática? E qual o papel das crianças na formulação e implementação desses direitos? (Tisdall e Liebel, 2008).

É ao nível da cidadania política (precisamente a que se relaciona mais com a participação das crianças nos processos de tomada de decisão coletivos) que se reconhece estarem os principais desafios na implementação plena da CDC (O’Keane, 2003).

Esta dificuldade em viver plenamente a cidadania política formal tem como expressão mais evidente o afastamento das crianças (entendidas como indivíduos com idade inferior a 18 anos) de um dos principais instrumentos do exercício dessa cidadania, que é o voto. Esta situação, no contexto de uma democracia representativa, levanta a questão de como poderão então estes indivíduos (as crianças) ver-se representados, e por quem.

Apesar deste obstáculo aparentemente inultrapassável para o reconhecimento de um estatuto de *cidadão* às crianças e jovens (não obstante a existência de experiências internacionais de concessão de direito de voto aos 16 anos ou outros tipos de mecanismos com crianças ainda mais novas), convém reconhecer que esta impossibilidade acontece apenas porque está baseada num sistema de reconhecimento único, que faz uma ligação direta entre uma ideia de maturidade cívica e a idade cronológica. Isto é, usa-se um só tipo de padrão fixo para avaliar qualquer indivíduo.

Ora, como referem Sarmiento *et al* (2007), se o estatuto de *cidadão* tiver como enquadramento um vínculo, que se estabelece entre cada indivíduo e a comunidade, baseado na adesão livre, no pensamento racional e no sentido de solidariedade, difícil será encontrar um consenso sobre a possibilidade de tal poder acontecer com crianças, pelo menos dentro das definições prevalecentes para cada um daqueles três elementos.

Segundo Jans (2004), no domínio das ciências sociais existe um consenso sobre a ideia que a cidadania plena por parte das crianças não existe; tal acontece por se considerar que estas não gozam de alguns direitos (nomeadamente económicos e políticos) de forma autónoma. Mas, como refere Pais (2005), “(n)enhuma cidadania pode ser reivindicada quando o acesso à autonomia é vedado.” (pp 63)

Há assim quem se refira ao conceito de *cidadania parcial* ou de *semi-cidadania* o que, podendo ter o propósito de garantir algum reconhecimento mínimo à intervenção das crianças, acaba por as diminuir à luz do contexto social em que vivem (Tisdall, 2008). Apesar de tudo, este conceito acaba por conferir um pouco mais de importância às crianças *aqui e agora* do que a ideia tradicional de *cidadãos do futuro* ou *cidadãos em potência* que remete para um tempo vindouro a possibilidade destes indivíduos puderem exercer todos os seus direitos e obrigações. Esta abordagem, em que a cidadania é associada apenas aos adultos, era a ideia dominante, até há pouco tempo, na literatura relativa à cidadania (Lister, 2007).

Assumindo que existe uma desigualdade entre os direitos das crianças e dos adultos, o debate divide-se entre os que acham que se deve lutar por direitos iguais e os que consideram que tal não é desejável pois colocaria demasiadas responsabilidades sobre as crianças, num tempo particular do seu desenvolvimento.

Para além disso, a luta por direitos iguais encerra em si o potencial de suscitar fortes reações (e incompreensões) por parte de algumas estruturas, nomeadamente a família, fazendo com que os esforços de promoção dos direitos das crianças se tornem contraproducentes. Como refere Hart (1997): “Não ajuda falar em ‘direitos iguais’ para as crianças no sentido do poder de tomar decisões em pé de igualdade com os seus pais ou outros adultos por eles responsáveis” (pp 16). Para este autor, numa estrutura normalmente autoritária como é a família, existe o receio da perda da ascendência dos adultos relativamente às crianças ou da diminuição dos direitos daqueles em relação a estas.

Não é este o espírito da CDC, que advoga um aprofundamento do diálogo aberto e transparente entre as gerações, acolhendo o contributo das crianças em função das suas máximas capacidades.

Uma via alternativa a este debate polarizado é a que aceita que a cidadania plena por parte das crianças não implica o usufruto de todos os direitos por igual e de modo igual aos adultos, mas que é aceitável aceitar uma outra cidadania, com enfoque particular em alguns desses direitos, por exemplo, os sociais (Stalford, 2000). Tal só será possível se se substituir o padrão rígido tradicional de reconhecimento, ligado ao usufruto de todos os direitos de um conjunto pré-estabelecido, por um outro mais flexível, que aceite o exercício de um subconjunto desses direitos como condição suficiente para esse reconhecimento da condição de *cidadão*.

A questão dos direitos, apesar de ser importante, é considerada por alguns autores como parcelar num debate que deve ser mais alargado sobre a cidadania das crianças. Lister (2007) faz referência a quatro “pedras fundamentais” daquilo a que chama “cidadania substantiva”: pertença e participação; direitos; responsabilidades; e igualdade de estatuto, respeito e reconhecimento.

Como defende a autora, o conceito de cidadania, no geral, deve ir mais além duma simples verificação de um conjunto de direitos. E sobretudo, há que evitar que a definição da cidadania nas crianças seja uma mera extensão dos direitos (e obrigações) dos adultos. A autora refere que, para uma definição de cidadania aplicada às crianças, as *pedras fundamentais*, continuando a ser as mesmas, devem apenas tomar a forma que melhor se adegue a um grupo social específico, tal como aconteceu no movimento de reconhecimento dos direitos das mulheres.

Encarar as crianças e jovens como cidadãos é um dos axiomas centrais desta tese. Uma cidadania que não se restringe a um reconhecimento formal, por razões cronológicas, do usufruto de um número de direitos políticos (iguais aos dos adultos), mas que se baseia no exercício de um conjunto de direitos e deveres para com a comunidade, vividos no quotidiano e em função das capacidades próprias. Ou, como refere Percy-Smith (2015) não uma cidadania conferida *de jure* mas antes vivida *de facto*.

#### 2.1.5. GOVERNANÇA, CAPITAL TERRITORIAL E A VARIÁVEL HUMANA

##### a) Governança territorial: definições

É dentro do contexto mais geral de passagem da ideia de *governo* para a de *governança*, em que os cidadãos têm um papel central, que surge o conceito de *governança territorial*. Nesta, o território passa a ser incluído como mais uma variável no sistema, já de si complexo, de relações e interações que se estabelecem num contexto de conceção e implementação de políticas públicas. A diferença que esta nova entidade traz ao processo de governança é evidenciada por Davoudi *et al*:

*(...) governança territorial é diferente de governança porque o seu objeto é o território, um objeto já de si complexo, e a sua finalidade é regular, governar e gerir as dinâmicas territoriais através da condução de uma multiplicidade de atores” (Davoudi et al, 2008:355).*

A complexidade do objeto em causa é realçada também na abordagem feita no contexto da União Europeia através da iniciativa ESPON (European Spatial Planning Observation Network). No relatório do seu projeto dedicado à governança territorial (ESPON Project 2.3.2, 2006) os autores sugerem que esta é bem mais do que a simples aplicação dos princípios da governança a uma realidade territorial. A complexidade desta e das dinâmicas que lhe estão associadas dá origem a um conceito específico de governança que vai muito para além do tradicional.



Para os autores deste relatório, a governança territorial é vista como “o processo de organização territorial da multiplicidade de relações que caracterizam as interações entre os atores e os diferentes, mas não conflituantes, interesses” (ESPON Project 2.3.2, 2006:12).

Para a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), a governança territorial tem precisamente a preocupação de envolver diversos atores na gestão do território e na implementação de políticas públicas, embora a sua abordagem dê um realce especial aos atores de tipo institucional:

*Governança territorial é a maneira como os territórios de um estado nacional são administrados e as políticas implementadas, com um relevo particular na distribuição de papéis e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (supranacional, nacional e sub-nacional) e os inerentes processos de negociação e construção de consensos* (OECD, 2001:142).

A questão dos consensos e a importância da concertação são especialmente realçados por Dallabrida e Becker que, ao focar a sua análise à escala local/regional, têm uma visão mais pragmática e quase operacional, entendendo a governança territorial como

*(...) o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território* (Dallabrida e Becker, 2003:8).

As diferentes abordagens à governança territorial (de que as referidas são exemplos) incluem uma certa conceção de *território*. Tal conceito foi evoluindo, passando este a ser encarado muito para além dos seus aspetos físicos ou geográficos. As definições são diversas mas podem ser agrupadas em dois grupos principais: as que encaram o território como *capital territorial* (composto por diferentes componentes, adiante referidos) e as que o veem como uma construção social e política (ESPON 2.3.2, 2006).

Este último entendimento pressupõe o território como uma realidade dinâmica, com forte identidade, que é construída pelos diversos atores que nele atuam e pelas relações que entre eles se estabelecem; o território é assim também um ator e não apenas um palco para outros atores. Nesta conceção, o território é visto “‘como uma interseção de redes’ (físicas, humanas, formais, informais) de estratégias e interdependências entre membros que estão interligados, um lugar para produção, para negociação destinada a partilhar um futuro comum” (Miedes, 2009:2).

Davoudi *et al* (2008), são exemplo dos que usam o conceito de *capital territorial* e não apenas de *território*. Estes autores, adotando o articulado do programa ESPON 2.3.2 (para o qual contribuíram) definem governança territorial como “o processo de organização e coordenação de atores para desenvolver o capital territorial de modo não-destrutivo, de forma a melhorar a coesão territorial a diversos níveis” (pp 352).

#### b) Capital territorial e as suas componentes

O conceito de *capital territorial* tem tido diversas formulações. De acordo com Camagni (2008), uma maior divulgação do conceito decorreu da sua utilização pela OCDE no contexto da abordagem da temática das políticas regionais. Este organismo internacional começou por definir *capital territorial* como sendo “o conjunto de ativos que formam a base para o desenvolvimento endógeno em cada cidade ou região, assim como as instituições, modos de tomada de decisão e competências profissionais para fazer o melhor uso desses ativos” (OECD, 2001:13).

Esses ativos, mesmo encarados do ponto de vista do desenvolvimento económico, vão muito para além de aspetos tangíveis como a dimensão e localização do território, os recursos naturais ou culturais, ou mesmo os bens produzidos (pelos setores públicos ou privados). Eles incluem também elementos de natureza intangível e imaterial que incluem sistemas, relações, redes, entendimentos, regras informais, costumes e tradições (OECD, 2001; Camagni, 2008).

O ESPON 2.3.2 (2006) sistematiza este conjunto de ativos referindo que o capital territorial, estando relacionado com o potencial de um território, resulta da combinação (não necessariamente apenas do somatório) de seis outras formas de capital:

*1) Capital intelectual (os recursos de conhecimento socialmente construídos), 2) Capital social (a natureza das relações entre atores), 3) Capital político (as relações de poder e a capacidade de mobilizar outros recursos para implementar medidas), 4) Capital material (recursos financeiros e outros de tipo tangível, incluindo ativos fixos e infraestruturas), 5) Capital cultural (património material e imaterial), 6) Capital geográfico (recursos naturais, restrições/oportunidades) (ESPON 2.3.2, 2006:18)*

Esta sistematização, apesar de útil, é limitada no que respeita à componente humana (pois refere apenas a questão relacional).

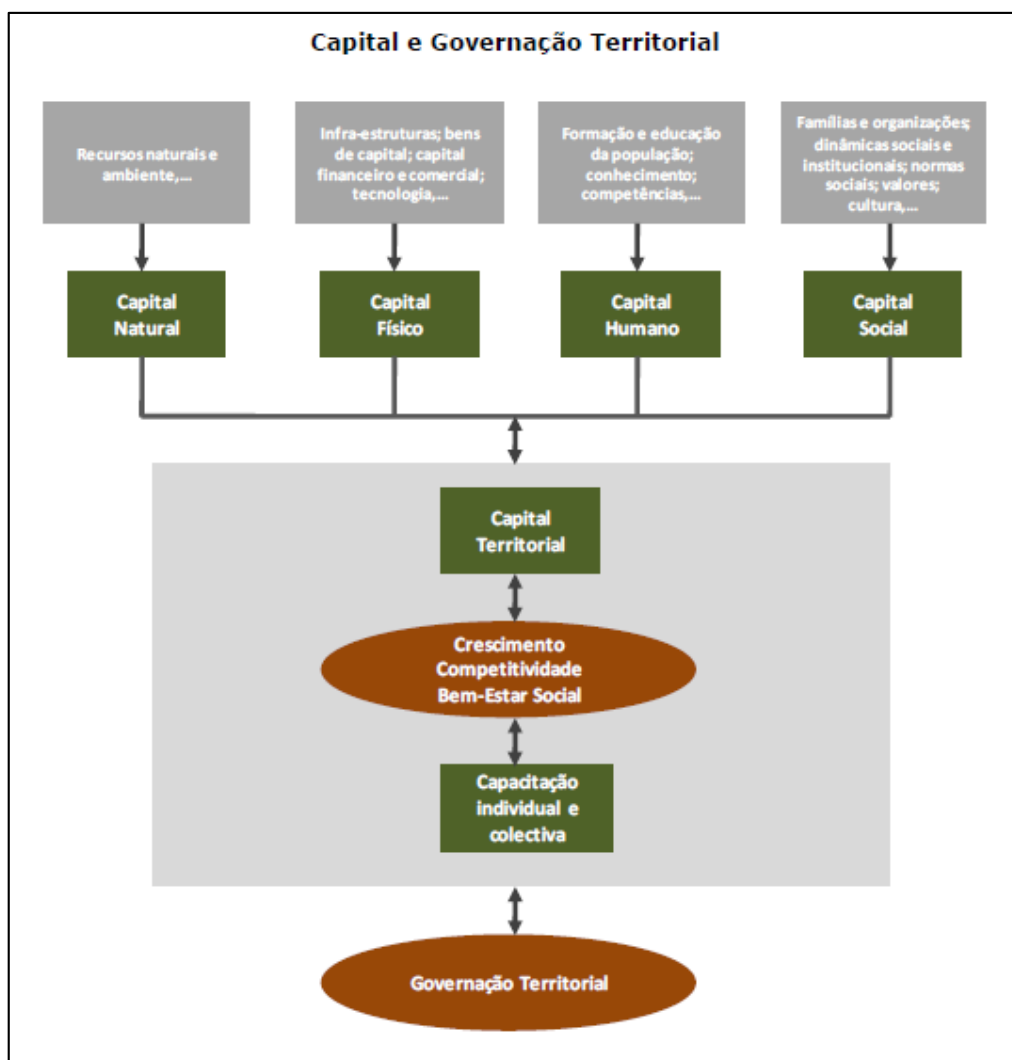
Deste ponto de vista, a formulação de Camagni (2008) é bastante mais explícita. O autor, que organiza os componentes do *capital territorial* em três grandes grupos, em função do seu carácter mais ou menos material, inclui, no grupo dos bens intangíveis, o *capital social* (instituições; modelos de comportamento e valores, confiança e reputação; associativismo), o *capital relacional* (capacidade de cooperação; capacidade de ação coletiva; competências coletivas) e o *capital humano* (empreendedorismo; criatividade; conhecimento/experiência própria).

No entanto, ao recuar ao modelo de *capital territorial* tal como descritos por Moulaert *et al* (1999, *in* Feio *et al*, 2009) é possível encontrar uma formulação com um enfoque significativo na dimensão humana, com especial interesse para este trabalho (Figura 3).

A conceptualização apresentada não dá destaque ao *capital relacional* ou mesmo ao que se poderia chamar um *capital institucional* (os sistemas e processos em presença), já que parece integrá-los dentro do que chama *capital social*. Este e o *capital humano* encerram em si os ativos relacionados com as pessoas, seja do ponto de vista individual ou coletivo, e merecem um destaque especial, sendo vistos numa perspetiva dinâmica.

De acordo com esta abordagem, estes ativos são passíveis de desenvolvimento através de processos de educação e formação que conduzem a um aumento da capacitação individual e coletiva. Segundo Feio *et al*, Moulaert defende que “ (...) o desenvolvimento dos territórios é cada vez menos uma questão de rendimentos, de capacidade de consumo e de inclusão, mas sobretudo a capacidade de promover mudanças estruturais impulsionadoras da capacitação individual e coletiva.” (Feio *et al*, 2009: 141).

Este trabalho partilha a aceção de Moulaert já que se defende a capacitação dos diferentes atores como forma de ultrapassar um reconhecido *deficit* de cultura de participação e de reforçar a ligação dos indivíduos com os seus territórios, tendo isso consequências na qualificação dos mesmos. Em particular, encara-se o grupo etário composto pelas gerações mais novas (crianças e jovens) como o público preferencial para um tipo de ação concertada e intencional de capacitação, em função dos impactos de médio-longo prazo que tal traz.



Fonte: Feio *et al* (2009)

Figura 3 – Capital e governação territorial (Moulaert, 2000)

### c) Capital territorial e capacitação de atores

O desenvolvimento dos ativos relacionados com as *pessoas*, como são os capitais social e humano, aparece assim como uma forma de qualificar, de forma sustentável, os sistemas territoriais, entendidos no seu sentido mais lato. A educação (formal, não-formal ou informal) e a formação, tendo o potencial de desenvolver um conjunto de competências e conhecimentos individuais, constituem uma alavanca decisiva no aumento do *capital humano* que, por sua vez, vai impulsionar o desenvolvimento do *capital social*. Mas a existência deste cria também condições mais favoráveis para o desenvolvimento daquele principalmente quando se trata de crianças e jovens (Coleman, 1988; Putnam, 2000). Pode assim dizer-se que, apesar das suas diferenças, estes dois tipos de capital são interdependentes (Cuthill, 2003).

Mas existe outra perspetiva segundo a qual a capacitação dos atores é importante: aquela que alerta para a sua necessidade de modo a efetuar da melhor maneira a transição da lógica de *governo* para a de *governança*. Pereira (2009a) sublinha a necessidade de “níveis elevados de formação e participação por parte da sociedade civil” para garantir que a substituição de um modelo vertical hierárquico, como é o

tradicional, por um outro horizontal, baseado na cooperação e participação, se possa fazer sem a “emergência de novas clivagens sociais e territoriais”. Tal transição implica pois aprender novas formas de relacionamento (pessoal e institucional), de funcionamento, e de desenho de estruturas e processos.

A aquisição de conhecimentos e competências individuais, para além do valor acrescentado que traz ao nível pessoal, ganha especial acuidade num quadro de desenvolvimento sustentável, já que o exercício de uma participação qualificada é parte integrante do mesmo. Como refere Ferreira (2005),

*O ‘desenvolvimento sustentável’ implica ainda que os cidadãos adquiram conhecimentos, valores e competências necessárias a uma participação nas decisões acerca da forma como actuamos local e globalmente, para melhorar a qualidade de vida hoje, sem pôr em risco o futuro do planeta. (Ferreira, M. M., 2002; Ferreira, M. M. et al, 2000). (pp 3)*

Nesse âmbito, existem um conjunto de conhecimentos a serem adquiridos pelos cidadãos que são considerados importantes, principalmente no quadro de mudança que o mundo vem experimentando. Esses conhecimentos incluem conceitos e informações relacionados com: interdependência; cidadania; necessidades e direitos; diversidade; mudanças sustentáveis; bem-estar; incerteza e precaução; valores e percepções; resolução de conflitos. (ACCAC, 2002)

Mas os novos tempos colocam também exigências ao nível do desenvolvimento de algumas habilidades (*skills*), atitudes e valores. Segundo Ferreira (2005), no contexto da educação para a sustentabilidade, estes podem incluir:

- Habilidades (*skills*): espírito crítico; capacidade de discussão; capacidade de desafiar a injustiça e as desigualdades; respeito pelas pessoas e pelas coisas; sentido de cooperação e de resolução de conflitos;
- Valores e atitudes: sentido de identidade e de auto estima; interesse pelos outros; preocupação com a justiça e a equidade sociais; valorização e respeito pela diversidade; preocupação com o ambiente e empenhamento pelo desenvolvimento sustentável; crença de que os indivíduos podem fazer a diferença.

Dentro de uma atenção que se queira dar à valorização do *capital humano* e à aquisição ou desenvolvimento de conhecimentos e competências, há que sublinhar que não é apenas a sociedade civil a necessitar de mais formação para se adaptar a um novo paradigma. Os próprios agentes da Administração, habituados a anos de um estilo de funcionamento e a mecanismos centralizados de tomada de decisão, precisam também de se adaptar a uma nova realidade (Gaventa, 2005). Cuthill (2003) sugere que a “educação de políticos e burocratas mais seniores” merece uma especial atenção, nomeadamente através de comunicação direcionada e marketing social. O que está em causa, para além da compreensão da filosofia e dos benefícios que estão na base do alargamento do leque daqueles envolvidos na tomada de decisão, é a aquisição de um conjunto de novas competências. Como nota Rhodes (1996), “saber jogar e agir conjuntamente, usar o ajuste mútuo e o trabalho em rede (*networking*) são as novas competências do gestor público”.

A potencial inclusão das crianças e jovens entre os atores, num contexto de governança, exige a esses agentes da Administração um conjunto de conhecimentos e competências adicionais. Como refere o relatório “State of the urban youth” (UN-Habitat, 2010), a existência de políticas e instituições capazes de responder às necessidades da juventude pressupõe um aumento da capacidade específica dos decisores, bem como dos próprios jovens. Na mesma linha, o relatório advoga que os líderes locais (políticos e técnicos) devem ser formados em duas áreas principais: a) a participação dos jovens no planeamento estratégico da cidade e nos procedimentos orçamentais e b) a facilitação de parcerias com os principais *stakeholders*.

A capacitação de diferentes atores aparece assim como uma forma direta e indireta de desenvolvimento das comunidades e de aumento da sua capacidade, podendo esta ser definida de acordo com a aceção de Chaskin (2001):

*Capacidade de uma comunidade é a interação nela existente entre capital humano, recursos organizacionais e capital social, e que pode servir de alavanca para resolver problemas coletivos e melhorar ou manter o bem-estar dessa comunidade. Pode operar através de processos sociais informais e/ou esforços organizados.* (pp 295)

No centro desta visão está o conceito de *aprendizagem*, seja dos indivíduos, das organizações ou dos próprios sistemas, políticos ou económicos. Uma atitude generalizada de abertura à aprendizagem (feita com os outros e com as situações) qualifica os atores individualmente e capacita a comunidade como um todo, permitindo lidar de forma mais flexível e pronta com os desafios que surgem num contexto de incerteza. Neste sentido, as práticas colaborativas de planeamento e gestão podem ser vistas também como um instrumento privilegiado para esse processo de constante aprendizagem que leva ao aumento de capacidade individual e coletiva. (Booher e Innes, 2003)

d) Desenvolver o capital territorial investindo nos jovens

A interdependência antes referida entre *capital humano* e *capital social* e a relação que existe entre o seu desenvolvimento e o aumento da capacidade da comunidade (e do sistema territorial como um todo) justifica um investimento nas pessoas e nas suas capacidades. E, se tal é verdade para a generalidade dos cidadãos, por maioria de razão o será para as crianças e jovens, não apenas por fazerem parte integrante da comunidade já hoje, mas também devido ao potencial efeito multiplicador que podem ter em termos de futuro, tendo em conta que “os resultados do capital humano dos jovens afeta os dos seus filhos” (World Bank, 2007).

Como refere Cuthil (2003), os processos participativos, para além dos resultados diretos que proporcionam (melhor informação, decisões mais partilhadas e aceites, maior legitimidade, por exemplo) potenciam impactos pessoais ao nível das aprendizagens e das competências que acabam por contribuir para aumentar o *capital humano* (e *social*).

Este efeito, que é observado nos adultos (portadores de toda uma bagagem cultural e vivencial acumulada ao longo de anos), é amplificado quando se trata das crianças e jovens, que se encontram em pleno processo de formação pessoal e, portanto, estando especialmente predispostas para aprender e assimilar conhecimentos, desenvolver atitudes e adquirir competências, incluindo as consideradas essenciais para um esforço coletivo de desenvolvimento sustentável.

A participação das crianças e jovens em processos de planeamento e gestão do território pode e deve então também ser encarado como uma ocasião de valorização do *capital humano*, sendo o impacto educativo desse envolvimento uma das suas principais mais-valias (como será referido mais à frente neste trabalho).

Do mesmo modo, como refere Thomas (2007), a inclusão de crianças e jovens em práticas participativas na comunidade pode ser vista como um meio de aquisição de *capital social* (e *cultural*) por parte dos mesmos, contribuindo para que possam ser levados a sério e encarados pelos adultos como atores políticos (no sentido lato do termo).

O trabalho desenvolvido no contexto desta investigação funda-se nesta abordagem e procura dar um contributo para a utilização de mecanismos de aprendizagem e de participação com jovens no contexto português.

#### 2.1.6. O PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO NUM CONTEXTO DE GOVERNANÇA

*O planeamento afasta-se da ideia de governo enquanto mobilizador do setor público, fornecendo soluções para os problemas, aproximando-se duma ideia de governança como a capacidade de dar corpo à busca de soluções criativas e territorialmente diferenciadas para os problemas/desafios e para uma situação futura mais desejável através da mobilização de uma pluralidade de atores com interesses, objetivos e estratégias diferentes, ou mesmo concorrentes<sup>8</sup> (Albrechts, 2003:919)*

Sendo o planeamento e gestão do território uma atividade tradicionalmente exercida pelo Estado, o *enfraquecimento* deste (ou a redistribuição das suas funções tradicionais) não deixa de trazer consequências à forma como aqueles são exercidos. Num panorama de multiplicidade de atores e atividades, Healey (2009) refere entender o planeamento como “uma prática de governança que passou a resolver as dificuldades criadas pelas complexas co-localizações de atividades e as suas relações, bem como os impactos que essas co-localizações geram no espaço e no tempo” (pp 277).

Mas o planeamento, nesta passagem para um regime de governança, deixa de ser apenas uma atividade que quer garantir a oferta de serviços públicos espaciais e a regulação do uso do solo, para ser principalmente um exercício organizado de facilitação e impulso das iniciativas independentes da sociedade civil (Wassenhoven, 2008). E não se limita a gerir relações ou intenções, mas assume também o papel de imaginar outros futuros e desbloquear as potencialidades existentes nas comunidades, com vista a melhorar as condições de vida das pessoas e as relações que se estabelecem entre elas e com o mundo (Healey, 2009).

Por outro lado, a evolução na forma como se entende o território (antes referida) vem implicando também alterações à forma como o seu planeamento é entendido e exercido. Se o ponto de partida for o de encarar o território como *construção política e social*, então o planeamento será visto como uma forma de organização coletiva das diferentes iniciativas e intenções dos atores, públicos e privados, em torno de uma visão construída em comum para o espaço que partilham. Se, por outro lado, se encarar o território como *capital territorial*, o planeamento será um exercício de coordenação de atores de forma a exponenciar esse capital existente, com vista a um desenvolvimento sustentável do sistema.

Mas para além destes aspetos mais concetuais, têm surgido outros, do tipo mais metodológico, que têm contribuído para uma transição para uma lógica mais participada. O questionamento da lógica de planeamento territorial de cariz racional, abrangente e com forte pendor técnico, deu origem a propostas de abordagem de tipo mais comunicativo ou colaborativo, nas quais o caráter múltiplo do conhecimento e da racionalidade a ter em conta é visto como um fator qualificador do próprio exercício do planeamento. Albrechts (2003), por exemplo, propõe que uma forma de planear que responda aos desafios contemporâneos (de fragmentação da sociedade, de utilização inteligente dos recursos, ou de resolução dos problemas do coletivo, para citar alguns) deve conter elementos de vários tipos dessas racionalidades: comunicativa, instrumental, estratégica e de valor. Segundo o autor, só articulando estas várias abordagens se pode garantir a eficácia do planeamento tendo em consideração a relação de forças de poder em presença (e a sua evolução mais recente).

---

<sup>8</sup> Tradução livre do autor. No original “Planning moves away from the idea of government as the mobiliser of the public sector, providing solutions to problems, towards an idea of governance as the capacity to substantiate the search for creative and territorially differentiated solutions to problems/challenges and for a more desirable future situation through the mobilisation of a plurality of actors with different and even competing, interests, goals, and strategies (...)” (Albrechts, 2003:919)

A abertura à multiplicidade, bem como a consideração dos diversos atores e do seu exercício do poder, ajudaram também à consolidação do conceito de *governança territorial* que, segundo Wassenhoven (2008), chegou a ser visto como o substituto do termo *planeamento espacial*, associado às formas mais tradicionais (racionais) de planear o território. O mesmo autor refere que esta tendência de substituição era compreensível tendo em conta que o planeamento colaborativo (um dos mais significativos paradigmas da história recente do planeamento) e a governança territorial partilham três conceitos centrais: participação alargada, cooperação vertical e horizontal, e parcerias.

A forma como são vistas as intervenções no território do ponto de vista da *governança territorial* obriga então a que as atividades tradicionalmente consideradas como de planeamento e gestão desse território tenham de ser encaradas de forma diferente. Como refere Pereira:

*O conceito de governança pressupõe, pois, uma gestão territorial participada, envolvendo Administração, actores económicos e sócio-culturais e cidadãos para responder às necessidades de um qualquer território, através de uma cooperação estruturada e voluntária, em que os envolvidos estão predispostos a agir em conjunto e a adoptar métodos de trabalho próprios* (Pereira, 2009a: 822).

*Neste quadro de instabilidade, a cultura do planeamento ganha (mais) consistência: os territórios carecem de um projecto mobilizador e aglutinador dos interesses em presença, mas também de persistência na prossecução da execução dos seus elementos estruturantes, e pro-actividade nos (re)ajustamentos impostos/aconselhados pelas conjunturas que se vão sucedendo.* (Pereira, 2009a: 819).

Por forma a melhor responder a este contexto, o planeamento do território passa a ter exigências particulares, apresentando um perfil que necessita de ser adequado a um clima de instabilidade e incerteza:

- Mais estratégico e pragmático - fixando principalmente as grandes linhas de rumo e prioridades, e deixando em aberto a definição dos aspetos mais concretos de implementação da estratégia, de forma a poder ir incorporando as solicitações e os ajustes necessários em função dos imponderáveis ou das oportunidades;
- Mais negociado - mediando a multiplicidade de interesses em presença, públicos e privados, alguns deles de grande peso, como são os de natureza económica;
- Mais sustentável - tendo em atenção uma correta gestão dos recursos ao pensar o território a médio-longo prazo, ao articular convenientemente as vertentes ambiental, económica, social e cultural;
- Mais transparente e participado - acolhendo e incorporando as opiniões e propostas dos cidadãos (individualmente ou em grupo), num ambiente mais participativo ou colaborativo.

O enfoque numa visão estratégica partilhada (também para o território) surge então como uma necessidade, desempenhando a Administração um papel importante na mobilização dos diferentes atores para a construção dessa visão e para a concretização dos seus elementos constituintes. A garantia da existência dessa visão estratégica coletiva e a mobilização em torno da mesma pode mesmo ser considerada com uma das tarefas em que a Administração é insubstituível num cenário de governança.

Tal apresenta, no entanto, desafios não negligenciáveis, que começam logo na própria Administração e na dificuldade de articulação das diferentes escalas e setores, e das respetivas políticas, isto é, ao nível das “relações verticais e horizontais” (ESPON 2.3.2, 2006) dentro da Administração. Como refere Moulaert *et al* (2003), as escolhas estratégicas ao nível local estão condicionadas pela agenda das diferentes políticas setoriais e de como estas concebem a governança, sendo também limitadas pela capacidade institucional existente.

Mas para lá das *fronteiras* da Administração há que considerar a questão relacionada com a multiplicidade e disponibilidade dos atores em presença. Não se trata apenas da dificuldade em mediar ou articular os seus interesses (não poucas vezes conflitantes). A montante dessa dificuldade encontra-se a própria forma de os mobilizar, tendo em conta a sua diversidade, os diferentes formatos em que se organizam, a sua preparação pessoal/de grupo, as suas motivações, etc. Como nota García (2006), pessoas provenientes de diferentes meios sociais e/ou económicos raramente se misturam, levando a que não partilhem o mesmo entendimento sobre aquilo a que a autora chama a “esfera pública”; tal exige o desenho de um ambiente/clima institucional apropriado que possa facilitar a participação de todos.

Acresce ainda um desafio que se pode revelar crucial no planeamento, tal como é visto do ponto de vista da governança: conseguir ter os diferentes atores a pensar de forma estratégica, quando a realidade demonstra que as motivações para a participação estão muitas vezes ligadas a aspetos privados ou particulares, de alcances territorial e temporal limitados, relacionados com a esfera de atividade ou realidade quotidiana de cada um.

Por outro lado, com as mudanças que as sociedades experimentam, e em particular a crescente convergência de padrões de vida para o de tipo urbano, emerge uma forma nova de estar disponível para a participação: mais episódica, mais limitada no tempo, exigente de oportunidades relevantes e de resultados; tal tem de ser tido em conta por quem queira conceber processos efetivos de envolvimento, nomeadamente no contexto do planeamento e gestão do território.

Esta nova postura dos cidadãos perante a participação tem a vantagem de se poder concentrar atenções e *investir* em oportunidades formais de consulta, ou de construção de soluções, que sejam ocasiões marcantes (existindo diversas técnicas que proporcionam isso). Para além disso, a predisposição para a mobilização em torno de temas específicos, apesar de poder ser de curta duração, permite ter uma indicação de quais os temas considerados mais pertinentes pela população e possibilita o estabelecimento de diálogo sobre uma base de interesse comprovado.

Este pragmatismo associado à participação encerra dois desafios: por um lado, ao privilegiar questões concretas, que exigem rápida resolução, exige que a Administração (ou quem gere o processo) esteja preparada; ora, é sabido que as instituições de administração local não primam, na generalidade, por flexibilidade e capacidade de resposta, e os próprios sistemas enquadramentos (nomeadamente legais) não facilitam tal desiderato. Por outro lado, se existe este maior interesse pelas situações de maior proximidade territorial e temporal, pode questionar-se como se poderão envolver os cidadãos em processos mais estratégicos, de planeamento de âmbitos temporal e territorial mais alargados (mesmo que seja só o municipal).

#### 2.1.7. A GOVERNANÇA TERRITORIAL E O PÚBLICO: QUANTIDADE E QUALIDADE

A ideia de governança pressupõe o envolvimento de atores tradicionalmente posicionados para lá das fronteiras do Estado. No contexto da governança territorial, Davoudi *et al* (2008), para além dos agentes ligados ao setor público (que estão logo à partida envolvidos no processo), fazem uma clara distinção entre dois outros tipos de atores a que correspondem dois níveis diferentes de participação.

Um deles, considerado pelos autores como essencial num quadro de governança territorial participada, inclui os agentes organizados (económicos ou outros), portadores de interesses específicos (os *stakeholders*) com os quais são estabelecidas as parcerias mais formais (frequentemente sob o nome de *parcerias público-privadas*). O segundo nível respeita à participação, classificada como “difusa”, de outros atores particulares (os *cidadãos*).



Enquanto o primeiro é considerado necessário para a conceção e concretização dos processos de transformação territorial, o segundo é visto apenas como desejável já que, segundo os mesmos autores, apresenta limitações práticas de implementação. Wassenhoven (2008), que alinha pela mesma posição, refere que esta participação dos cidadãos é questionada por ser pouco efetiva e realizável, podendo mesmo ser frequentemente considerada como caótica.

Schmitter (2001), trabalhando num contexto mais alargado como é o das instituições da União Europeia, e refletindo sobre a governança da mesma, defende um conceito que vai para além do de *stakeholders*. O autor considera que passar de uma ideia de *cidadania política*, associada a uma forma estatista de governo, para uma outra, baseada apenas nos interesses dos *stakeholders*, não é suficiente e não cobre todos os casos que é preciso incluir. Schmitter defende que estão habilitados a participar (devendo para isso serem convidados) todas aquelas pessoas ou organizações (o autor também privilegia estas) que sejam *titulares (holders)* de qualidades ou recursos relacionados com o processo em causa. Essa titularidade pode assumir diversas formas (Quadro 2).

Quadro 2 – Titularidade dos cidadãos para a participação

Titularidade	Participam porque...	Perfil-tipo
<b>Titular de direitos</b> <i>Right-holders</i>	...fazem parte de uma comunidade política nacional	Cidadão
<b>Titular do espaço</b> <i>Space-holders</i>	...vivem num local que será afetado pela política ou pelas decisões	Residente
<b>Titular de conhecimento</b> <i>Knowledge-holders</i>	...têm um particular conhecimento sobre as matérias em causa	Perito ou guardião
<b>Titular dos ativos</b> <i>Share-holders</i>	...são detentores de parte dos ativos que serão afetados	Proprietário
<b>Titular de impactos</b> <i>Stake-holders</i>	...independentemente da sua localização ou nacionalidade, poderão ser afetados pela mudança	Beneficiário ou "vítima"
<b>Titular de interesses</b> <i>Interest-holders</i>	...representam outras pessoas, já que entendem as matérias	Porta-voz
<b>Titular de estatuto</b> <i>Status-holders</i>	...representam outras pessoas, tendo-lhes sido conferido pelas autoridades um papel representativo	Representante

Fonte: Autor, baseado em Swyngedouw (2005) e Schmitter (2001)

Apesar de ter sido desenvolvido num contexto mais lato como é o da União Europeia, esta abordagem baseada na *titularidade* é passível de ser aplicada a contextos territorialmente mais restritos, como é o caso dos ambientes locais ou urbanos. Ao observar os tipos de titularidade referidos, facilmente se conclui que eles não se excluem mutuamente, antes podendo haver pessoas ou organizações que, em simultâneo, são titulares de várias capacidades ou recursos. Por exemplo, o proprietário de um edifício numa determinada zona objeto de intervenção pode ser referenciado como sendo titular de direitos, do espaço, dos ativos, de impactos e, eventualmente, de conhecimento.

As próprias crianças e jovens podem, de acordo com esta concetualização, ter essa titularidade múltipla. Mesmo que não tenham acesso aos direitos políticos, como acontece na maioria dos casos, pode ser-lhes reconhecida a titularidade do espaço, do conhecimento (especialmente em alguns domínios e no próprio espaço urbano), e de impactos, só para mencionar os mais evidentes.

Schmitter (2001), apesar de defender que quem seja titular de algum destes recursos ou qualidades tem legitimidade para reclamar a participação em dispositivos (e num contexto) de governança, reconhece

que não é possível incluir todos pelo que haverá que fazer escolhas em função do processo em causa, levando a que uns sejam privilegiados em relação a outros. Ora a existência de um processo de escolha, normalmente conduzido pela estrutura de governo, é passível de gerar desconfiança e consequente contestação, baseada em argumentos de falta de equidade e exclusão (Swyngedouw, 2005). É que nos regimes em que os princípios da democracia são dominantes e estão enraizados, qualquer seleção que se desvie da utilização do critério tradicional de *cidadania* (em particular, da titularidade de direitos políticos) carece de justificação explícita (Schmitter, 2001).

A dificuldade objetiva de uma ampla inclusão dos diferentes atores, apesar de compreensível, acaba por conflitar com os próprios fundamentos do paradigma da governança, já que esse aspeto inclusivo é apresentado como um dos seus sinais distintivos.

Gaventa (2005), partindo da posição que considera como basilares os princípios da democracia, refere que é fundamental, num contexto de verdadeira governança, a preocupação com a inclusão, em particular daqueles que estão (ou têm estado) nas franjas mais excluídas da sociedade: pobres, minorias raciais ou étnicas, crianças, idosos, etc.

Significa isto que a diversidade dos intervenientes pode ser considerada como uma medida de sucesso da adoção dos princípios da boa governança, do ponto de vista político mas também sociológico. Mas não é suficiente. O mesmo autor distingue dois planos quando se fala de melhorar o envolvimento dos cidadãos: o da variedade de atores que está *à volta da mesa* (relacionado com quão forte é a participação), mas também o da *qualidade da conversa* (mais diretamente ligado aos processos e momentos de deliberação).

Os diferentes atores terão intervenções diversas em função das suas experiências, interesses, necessidades e nível de escolaridade. E essas diferenças são notadas não apenas em termos de conteúdo das intervenções (as opiniões, as ambições, as convicções) mas também na adesão às oportunidades de participação que sejam facultadas, ou seja, às formas de participar. Por isso, as questões relacionadas com o *processo* (de envolvimento), e as diferentes técnicas a utilizar, são tão importantes como as relacionadas com a *substância*, principalmente quando se trabalha ao nível local (Healey, 1997).

Uma segmentação e classificação dos tipos de atores em presença (prática comumente aceite) pode ajudar a enfrentar esta dificuldade, apesar de, conforme vários autores recordam, uma participação autêntica não necessitar de ter todos os atores a participar sempre e em todos os momentos, com o mesmo grau de importância (por exemplo, Wilcox, 1997). A diversidade, cada vez mais acentuada, dos tipos de atores presentes na *esfera pública* obriga a pensar em estratégias e metodologias de participação diferenciadas que melhor se possam adaptar aos diferentes públicos-alvo. A prática comum (no contexto português) de ter um ou dois formatos correntes de participação disponível para todos é altamente questionável e, quando muito, poderá servir para sossegar algumas consciências ou cumprir requisitos legais.

Aliás, tal como refere Wassenhoven (2008) a propósito da participação pública no planeamento territorial na Europa, há uma tendência para usar o nível mínimo de participação que ocorre por via das imposições formais, como desculpa para justificar que a participação é um princípio genericamente aceite. Todavia, essa *participação mínima* é insuficiente para promover a inclusão da variedade de atores que se movimentam no cenário urbano e no seu território, nos quais se incluem as crianças e jovens.

O envolvimento deste grupo social, que tem características particulares relativamente aos restantes cidadãos e portanto usa o espaço de maneira própria, exige a utilização de métodos apropriados, necessariamente diferente dos utilizados com os adultos (nos grupos diversos em que se constituem).

## 2.2. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

É no contexto mais alargado de transição para um regime de governança, baseado no funcionamento em rede, na maior iniciativa e intervenção dos cidadãos (individualmente ou organizados), e na aprendizagem coletiva, que a participação pública ganha uma nova importância. Não se tratará de uma forma completamente nova de envolver os cidadãos mas da necessidade de evolução de algumas das abordagens que se foram consolidando através da realização de um conjunto crescente de experiências.

### 2.2.1. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA: PORQUÊ?

A participação pública é uma expressão da cidadania, sendo-lhe associado um conjunto de benefícios a diversos níveis: individual, da organização/sociedade e do(s) próprio(s) processo(s) a que diz(em) respeito.

Entre as vantagens frequentemente mencionadas da participação dos cidadãos nos processos de governo (de qualquer nível) encontram-se a elaboração de políticas mais realistas e sólidas (porque baseadas nas necessidades dos cidadãos); a maior compreensão pública das opções e decisões tomadas (e das suas implicações); o aumento da confiança dos cidadãos, e uma maior aproximação entre *governantes* e *governados*; ou a melhor qualidade e consistência das decisões.

Segundo Innes e Booher (2004) as razões principais que justificam a adoção de práticas de participação pública podem ser resumidas nas seguintes: 1) os decisores passam a saber as preferências do público podendo tê-las em consideração quando tomam as decisões; 2) as decisões passam a ser melhores porque incluem elementos do conhecimento local; 3) diminuem as desigualdades e a injustiça, ao procurar ter em conta os que estão mais nas margens do sistema; 4) aumenta a legitimidade das decisões públicas; 5) contribui-se para uma sociedade civil mais forte, e 6) criam-se práticas auto-organizadas e adaptativas de governo que são mais capazes de enfrentar os problemas difíceis com que as sociedades se deparam. Para além disso, os autores recordam que a participação pública tem de se fazer porque é uma exigência legal (pelo menos num número considerável de países).

Irvin e Stansbury (2004) resumizam os benefícios da participação para os cidadãos e para o governo (no seu sentido lato) sob o ponto de vista dos resultados, mas também do próprio processo em que os cidadãos são chamados a envolver-se.

Quadro 3 – Benefícios da participação pública (Irvin e Stansbury, 2004)

	Vantagens para os participantes	Vantagens para o governo
<b>Processo de decisão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprendizagem (aprender com e informar os representantes do governo)</li> <li>- Persuadir e esclarecer o governo</li> <li>- Adquirir competências para uma cidadania ativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprendizagem (aprender com e informar os cidadãos)</li> <li>- Persuadir os cidadãos; construir a confiança e aliviar ansiedade ou hostilidade</li> <li>- Construir alianças estratégicas</li> <li>- Ganhar legitimidade nas decisões</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ultrapassar impasses; atingir resultados</li> <li>- Ganhar algum controlo sobre a conceção das políticas</li> <li>- Melhores decisões sobre as políticas e a sua implementação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ultrapassar impasses; atingir resultados</li> <li>- Evitar custos de litigação</li> <li>- Melhores decisões sobre as políticas e a sua implementação</li> </ul>

Ao atentar nos benefícios indicados para os participantes numa ocasião de tomada de decisão, pode notar-se a importância que esta pode assumir enquanto oportunidade de desenvolvimento pessoal e comunitário, através dum processo que Healey (1997) apelida de “aprendizagem mútua dinâmica”.

Tal permite adquirir conhecimentos sobre matérias, estruturas e mecânicas de governo, mas também desenvolver atitudes e competências que enriquecem o exercício da cidadania ao nível individual ou coletivo. Este lado *qualificador* que é proporcionado pelas oportunidades de participação, terá um potencial de impacto ainda maior se se considerarem segmentos da população que incluam indivíduos que se encontrem em pleno processo de desenvolvimento pessoal, como é o caso das crianças e jovens. É pois uma forma de aumentar os *capitais humano, social e relacional* e, conseqüentemente, o *capital territorial*.

Apesar de uma aceitação generalizada dos benefícios da participação (que fez com que a sua inclusão em diferentes processos se tornasse quase obrigatória) várias foram (são) as vozes a reclamar uma evidência mais consistente dos impactos das experiências de envolvimento dos cidadãos. Gaventa e Barrett (2010), procurando responder a este desafio, analisaram cem projetos na área do desenvolvimento comunitário, realizados em vinte países, tendo identificado quatro grandes áreas onde o envolvimento dos cidadãos tem o potencial de influenciar a relação entre o Estado e os cidadãos.

Essa influência pode ser positiva ou negativa, sendo que a relação entre os resultados positivos e negativos (de acordo com a investigação) foi de 75% para 25%, respetivamente. As áreas mencionadas (e os resultados considerados mais positivos) são:

- Construção da cidadania – aumento do conhecimento cívico e político; e maior sensação de poder e ação;
- Práticas de participação do cidadão – aumento das capacidades para a ação coletiva; novas formas de participação; e aprofundamento das redes e das relações;
- Estados mais atentos e responsáveis – melhor acesso aos serviços e recursos do Estado; maior exercício dos direitos; e melhoria da resposta e prestação de contas por parte do Estado;
- Sociedades inclusivas e coesas – inclusão de novos atores e assuntos na esfera pública; e maior coesão social entre os diferentes grupos.

Um dos aspetos que ressalta destas conclusões é o carácter iterativo da construção da cidadania através da participação: os cidadãos adquirem mais conhecimentos e experiência cidadã ao participar, o que, por sua vez, contribui para a melhoria da cidadania (de cada um e da comunidade), num processo que pode dar origem a um *círculo virtuoso*.

## 2.2.2. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDO

A ideia de cidadania e o envolvimento dos cidadãos na vida e nos processos de tomada de decisão das comunidades de que fazem parte foram tendo diferentes matizes ao longo da história. Essas diferentes formas de relação entre o indivíduo e o Estado foram sempre moldadas pelo respetivo contexto, composto pelas concepções dominantes em presença, fossem elas sociais, económicas, religiosas ou, principalmente, políticas.

Foi preciso chegar ao último terço do século XX (finais dos anos 60) para que o assunto da participação dos cidadãos começasse a ser olhado de forma mais sistemática e atenta. Tal terá acontecido quando o modelo político dominante no mundo ocidental (a democracia representativa) começou a apresentar sinais, ainda mais visíveis na atualidade, de que não conseguia responder totalmente aos anseios dos cidadãos, não se revendo estes em muitas das decisões tomadas pelos que tinham sido escolhidos para os representar.

Este sentimento de insatisfação com o modelo representativo abriu caminho aos que defendem a *democracia participativa* e uma intervenção mais direta dos cidadãos, tanto nos processos de tomada de decisão como na implementação e gestão das decisões tomadas. E nos últimos 40 anos verificou-se o surgimento de uma variedade de experiências participativas em domínios tão diferentes como o planeamento, o ambiente, a saúde, a educação, o desenvolvimento e, mais recentemente, o próprio mundo empresarial.

O conjunto de conhecimento acumulado pela realização das diferentes experiências e as *lições* delas retiradas acabam por constituir a base da reflexão teórica disponível atualmente. Apenas nos anos 90 se iniciou um esforço de síntese das diferentes aprendizagens e de reflexão sobre as mesmas, de modo a poder fazer evoluir a *participação pública* de um campo de estudo, ou de prática, para uma disciplina de conhecimento. Tal exigiria um processo de maturação *conceptual, teórico e institucional* que está ainda por fazer (Glock-Grueneich e Ross, 2008). Os resultados desse processo permitiriam dispor de uma linguagem comum, de um nível de abstração teórico e de conhecimento generalizado, que hoje ainda não existe. Está-se pois ainda essencialmente no domínio das práticas e no debate dos seus resultados, sendo sinal disso a quantidade de relatórios, guias de orientação, *toolkits*, e outras *ferramentas* práticas pelos quais estão dispersas quantidades significativas de informação e conhecimento.

Segundo alguns autores (por exemplo Brownill e Parker, 2010), essa dificuldade em encontrar uma linguagem comum ou de emitir *leis de aplicação universal* é apenas um sinal de que a participação é altamente fragmentada e complexa, sendo demasiado dependente dos contextos específicos. Nesse sentido, em vez de procurar conceitos de aplicação geral poderá ser preferível focar nos aspetos que gravitam à volta das experiências de nível *micro* e nos contextos onde estas ocorrem.

### 2.2.3. DEFINIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A inexistência de um entendimento comum e inequívoco sobre os conceitos, ou de uma teoria generalizada da participação pública, faz com que a própria definição possa variar segundo os autores, sendo estes também condicionados pelos próprios contextos sectoriais em que operam (na política, no planeamento, na prática social, ou outros). De facto, mesmo cada uma das palavras que compõem a expressão *participação pública* pode ser objeto de diferentes leituras.

O termo *participação* tem sido considerado ambíguo, podendo as suas diferentes interpretações ter bases político-filosóficas distintas. Estas interpretações podem levar a diversos entendimentos sobre o que se pode considerar como abordagens ou técnicas adequadas para encorajar ou facilitar a participação (Wright, 2005). Com efeito, tem-se usado o termo para ilustrar um tão grande número de abordagens e formatos (desde a simples informação, à consulta, até aos trabalhos de grupo, e outros) que o seu significado se tornou indefinido, variando com quem usa o termo (Vasconcelos *et al*, 2009).

Depois, o outro termo também se presta a equívocos já que um processo pode ser considerado *público* se 1) ocorre no domínio *público* e/ou 2) trata de um assunto de interesse *público* ou 3) envolve membros do *público* (ou dos diferentes *públicos*), sendo que, quanto mais envolvidos estes estiverem, mais participado é o processo.

No limite, se um número significativo de indivíduos afetados pelas decisões a tomar está envolvido, sendo as suas opiniões ouvidas e tidas em consideração, está-se perante um caso *ideal* de *democracia participativa*. (Glock-Grueneich, e Ross, 2008).

Por outro lado, na busca de uma definição, existe um outro aspeto a ter em conta: é que o desenvolvimento de um processo de participação pública pode comportar outro tipo de objetivos que não apenas o de envolver os indivíduos na tomada de decisão tornando-a potencialmente de mais qualidade e melhor aceite ou assumida.

Outros objetivos podem existir relativos ao processo em si e não só ao que resulta dele (o seu *output*): manter um tema na agenda pública, aumentar a consciência coletiva, organizar e ligar cidadãos, cultivar um sentido do coletivo (Glock-Grueneich, e Ross, 2008) ou mesmo capacitar os cidadãos. Ou seja, um processo de participação pública pode não ser apenas um *meio* mas (também) um *fim* em si.

No primeiro caso, as pessoas são mobilizadas para atingir ou contribuir para os objetivos do facilitador/promotor (ligados a um processo/projeto); no segundo caso o interesse centra-se nos próprios cidadãos e naquilo que a participação lhes pode proporcionar (Wright, 2005). Para esta segunda abordagem a participação é vista como uma forma de transformação social.

Lund (2007) sublinha o carácter múltiplo dos objetivos da participação vista como um *fim*, ao referir:

*[Participação] pode ser vista como uma maneira de sensibilizar as pessoas para assuntos que necessitam de ação, como uma forma de tomar parte de forma ativa em processos de desenvolvimento, como um meio de impulsionar o diálogo entre diferentes atores (stakeholders) e de influenciar a tomada de decisão, e como um direito de influenciar a elaboração de políticas e processos” (Lund, 2007:133).*

Este debate (ou confronto) entre diferentes perspetivas é uma das constantes quando se reflete sobre a participação (inclusive no planeamento) e remete para duas abordagens já antes referidas a propósito da ideia de cidadania: a abordagem política e a abordagem social (ou sociológica). É por isso natural que as diferentes definições coloquem a tónica numa ou outra abordagem:

*O termo “participação” (...) refere-se genericamente ao processo de partilha de decisões que afetam a vida de cada um e a vida da comunidade onde cada um vive. (...) Participação é o direito fundamental da cidadania (Hart, 1992).*

*[participação como] o processo de partilhar as decisões que afetam a sua vida e a vida da comunidade onde vive (Lansdown, 1995).*

*[participação] representa uma forma de realização individual e coletiva que envolve as pessoas em tomadas de decisão importantes, que acaba por pôr em causa as estruturas de autoridade existentes e incluir genuínas transferências de poder (Driskell et al, 2001).*

*[participação é a] acção tendente a envolver um cidadão ou um grupo de cidadãos nos processos comunitários, cívicos e políticos que lhes dizem respeito” (Barreto, 2002).*

*[participação deve ser vista como] uma interação, que toma múltiplas formas, na qual os cidadãos e outros atores trabalham e dialogam de modo formal ou informal para influenciar a ação no domínio público, antes de ser uma realidade (Innes e Booher, 2004)*

*A participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva ou negativamente afetados por, ou têm um interesse em, um projeto, um programa, um plano, ou uma política que sejam propostos e estejam sujeitos a um processo de tomada de decisão. (André et al, 2006)*

#### 2.2.4. AS TEORIAS DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Não existindo uma *teoria geral da participação pública* o debate teórico tem-se centrado em torno da apresentação e crítica de diferentes concepções, modelos, tipologias ou quadros de referência, que foram sendo propostos ao longo desta curta existência de 40 anos. Estas conceitualizações tiveram origem nos diversos campos de aplicação em que a participação pública se foi manifestando, tendo algumas delas especial relevância no contexto dos processos de tomada de decisão ao nível do território.

Aquele que é considerado como o trabalho seminal de tentativa de sistematização da temática da participação pública, sendo ainda hoje um modelo de referência, é o proposto por Arnstein (1969), que se baseou nas observações de três programas federais de cariz social nos Estados Unidos da América (de renovação urbana, combate à pobreza e de cidades-modelo).

A sua abordagem desenvolve-se em torno do conceito de *poder* e da sua partilha efetiva entre os diferentes atores em presença, nomeadamente o Estado (ou os seus representantes) e os cidadãos (individualmente ou organizados). Este conceito acaba por ser central nos variados modelos que foram sendo propostos ao longo do tempo.

A “escada de participação dos cidadãos” proposta por Arnstein sistematiza, pela primeira vez, a existência de diversos níveis de participação e diversos tipos de envolvimento, apresentando 8 “degraus” que vão desde a Manipulação e Terapia (consideradas não-participação) até às formas mais desenvolvidas de exercício de poder pelos cidadãos através de situações de Parceria, Delegação de poder ou Controle cidadão (Figura 3).

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-Participação
1	Manipulação	

Fonte: Autor, baseado em Arnstein (1969)

Figura 4 – Escada de participação (Arnstein, 1969)

Esta abordagem explicita pela primeira vez que a participação não é algo de absoluto (*tudo ou nada*), mas que pode assumir diferentes formas, com graus de envolvimento e controlo de poder potencialmente crescentes. Isto é, que “a participação não é uma realidade uniforme, mas admite uma variedade de expressões, graus e tipos” (Braga da Cruz, 1985).

As críticas às limitações deste modelo foram várias ao longo do tempo, tendo algumas delas dado origem a outros modelos. Como exemplos de algumas das principais críticas podem-se apontar (Painter, 1992; McDade, 1998; Maier, 2001; CAG consultants, 2009):

- A inclusão de categorias que não podem ser consideradas como participação (*Manipulação e Terapia*) ou que implicam uma atitude mais passiva por parte dos cidadãos (*Informação e Consulta*). Esta crítica está ligada à falta de consenso sobre o que é a *participação* já que parte duma posição em que a participação pressupõe uma postura ativa, algo que não está presente nos primeiros *degraus da escada*;
- As categorias de participação representadas em cada degrau são demasiado abrangentes, podendo cobrir um conjunto de experiências muito diferentes. De acordo com os autores desta crítica, se se atentar à realidade, os níveis de participação tendem a constituir mais um *continuum* (ainda que complexo) do que um número limitado de degraus, podendo a analogia da escada ser classificada como demasiado simplista;
- A analogia da escada pressupõe a ideia (errónea) de que mais controlo é sempre melhor do que menos controlo (por parte dos cidadãos) e que, portanto, há um carácter progressivo ideal na forma como os cidadãos são envolvidos ou participam. Ora isso pode não ser necessariamente assim. No limite, podem mesmo os cidadãos não desejar ter o controlo total do poder ou não dispor dos meios suficientes para o exercer;
- Contrariamente ao que parece ser sugerido por Arnstein, os níveis de participação não precisam de ser exclusivos para cada comunidade em análise, nem é realista que esta tenha um comportamento homogéneo. Quer isto dizer que, dependendo do processo em causa, será aceitável (e até recomendável) que as comunidades sejam envolvidas de formas distintas e que técnicas e abordagens dos diferentes níveis possam ser utilizadas;
- O facto de os cidadãos não deterem o poder formal (que estaria associado ao último degrau da escada) não significa que eles não possam exercer o poder por via da influência (especialmente presente num contexto de *informalidade*). Isto pode acontecer ao longo de diversas fases do processo e não apenas numa derradeira, considerada a *fase de tomada de decisão*. As decisões vão sendo moldadas, a algumas mesmo adotadas, ao longo de todo o processo de planeamento, o que significa que mesmo os resultados de operações consideradas como de *Consulta* e *Pacificação* podem de facto influenciar as decisões que se vão tomando, revelando algum grau de controlo dos cidadãos.

Mas apesar das diferentes críticas e da sua origem ligada a um contexto social e cultural muito particulares, este modelo continua a ser uma referência, sendo apontado com frequência no debate que se foi estabelecendo (e ainda na atualidade). E, como referido, tem mesmo sido tomado como ponto de partida para outras propostas.

Uma dessas propostas foi apresentada por Burns *et al* (1994) que desenvolveram o modelo de Arnstein, adaptando-o à ideia de que o cidadão, tal como tem capacidade e assume a responsabilidade de fazer as suas escolhas enquanto consumidor (decisões da esfera privada), também deve ter a possibilidade de intervir mais ativamente nos processos de tomada de decisão da esfera pública (na qual acaba por ser consumidor/utilizador de bens e serviços também). O novo modelo é assim apresentado como a “escada do poder do cidadão” (Alves, 2001).



Esta nova *escada*, mais elaborada, acaba por desdobrar alguns dos níveis/degraus da outra de Arnstein, explicitando-os. (Figura 5)

12. Controlo independente 11. Controlo confiado	Controlo do cidadão
10. Controlo delegado 9. Parceria 8. Descentralização limitada de tomada de decisões 7. Conselhos consultivos eficazes 6. Consulta genuína 5. Informação de alta qualidade	Participação do cidadão
4. Atendimento ao cliente 3. Informação deficiente 2. Consulta cínica 1. Publicidade enganosa	Não-participação do cidadão

Fonte: Autor, baseado em Burns et al (1994)

Figura 5 – Escada do poder do cidadão (Burns et al, 1994)

Estes modelos do tipo *progressivo* e *linear* têm alguma dificuldade de tradução e confirmação na prática já que a verificação da sua acuidade exigiria uma observação de longo prazo em comunidades onde fossem implementados programas de participação (Wright, 2005). Só assim seria possível aferir o impacto e eventual evolução das comunidades na prática da participação, num processo que poderia ser considerado de *maturação participativa*. A maior parte das experiências relatadas diz respeito a iniciativas específicas ou projetos de curta duração, onde a aplicação de um conjunto de técnicas de participação aparece como uma das fases do desenvolvimento do projeto.

Cleaver (1999) é um dos que questiona mesmo a eficácia deste tipo de abordagem já que, segundo ele, “há uma dificuldade inerente em articular os objetivos do projeto com discursos participativos. Um projeto é, por definição, uma sequência definida de atividades, com preocupações relativas a custos e benefícios quantificados, com prazos e orçamentos” (pp 598). Existiria assim uma incompatibilidade de base entre uma abordagem *por projeto* (pragmática, objetiva e orientada aos resultados) e as práticas participativas (abertas, sujeitas à incerteza em termos de tempo, custos e resultados).

Também do ponto de vista do *empowerment* dos envolvidos (lido quer como *capacitação dos intervenientes* ou como *transferência de poder*) se levantam questões sobre o alcance do impacto que um projeto de curta duração pode trazer (o caso de estudo associado a este trabalho suscitou também reflexões neste sentido). Estas abordagens localizadas no tempo são insuficientes para percecionar uma real evolução por parte dos participantes no que toca à capacidade de participar (Wright, 2005), o que exigiria também mecanismos de avaliação adequados.

Sobressai assim como potencial área de estudo a explorar aquela que possa desenvolver formas de medição do contributo que um conjunto de episódios participativos pode ter para uma cultura mais geral de participação pública.

Uma das críticas apontadas aos modelos lineares é a dificuldade na tradução da complexidade das situações e relações de poder em presença, bem como as dinâmicas que se estabelecem entre os diferentes atores (Alves, 2001; Wright, 2005; Brodie *et al*, 2009).

White (1996) baseada na experiência de projetos de Desenvolvimento Internacional, propõe uma tipologia que procura precisamente sistematizar os diferentes interesses em presença (individuais e da comunidade) nos processos participativos, assim como as tensões que se estabelecem à volta de questões como *quem participa, como participa e em que termos participa* (Brodie *et al*, 2009).

Quadro 4 – Tipologia de participação pública (White, 1996)

<b>Formas</b> <i>Qual o nível de participação?</i>	<b>Top-down</b> <i>Vantagens para o governo ou agências que promovem o projeto</i>	<b>Bottom-up</b> <i>Vantagens para os indivíduos e as comunidades</i>	<b>Funções</b> <i>Para que serve a participação?</i>
<b>Nominal</b>	Legitimação	Inclusão	Mostrar
<b>Instrumental</b>	Eficiência	Custo	Meio
<b>Representativo</b>	Sustentabilidade	Influência	Voz
<b>Transformativo</b>	Capacitação	Capacitação	Meio/Fim

White coloca uma especial ênfase na existência de grupos de interesses diferenciados (por oposição a um público considerado homogéneo) e na dinâmica das relações que se estabelecem entre eles, bem como na evolução da participação dos indivíduos que os compõem, ao longo do tempo.

Segundo a autora, esse nível de participação pode aumentar mas também pode diminuir. Isto é, o facto de um indivíduo ou grupo ter atingido um nível de participação ativa não significa a manutenção indefinida desse estatuto ou dessa prática; como refere White, “[esse indivíduo] pode-se cansar de ser um ‘cidadão ativo’!”.

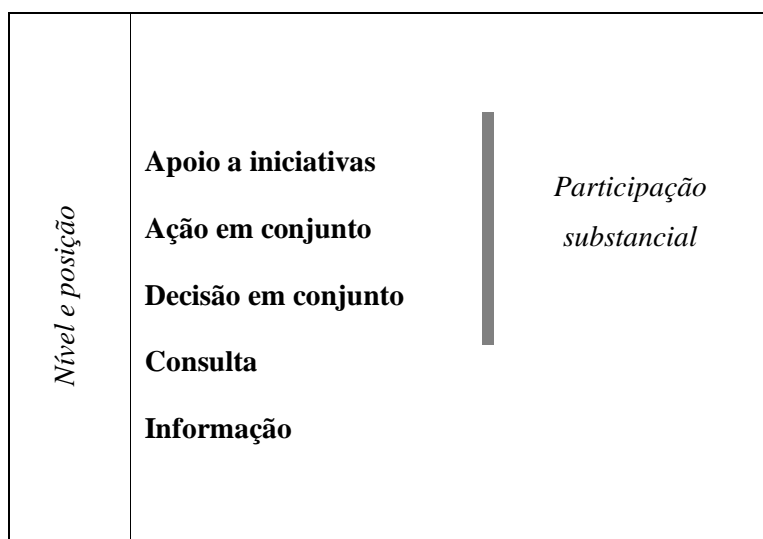
Por outro lado, é mencionada também a importância do contexto onde o projeto se desenvolve, concluindo que, “por mais participativo que um projeto seja concebido, não pode escapar às limitações que derivem das relações de poder dentro da sociedade”. Para esta autora, a participação é um assunto político e carrega consigo uma dose de conflito provocada pelo facto de se dar voz aos que normalmente não exercem o poder.

Esta dicotomia, quase confrontacional, entre Estado e cidadãos que procuram ser detentores do poder, e que está presente desde a conceção de Arnstein, procurou ser ultrapassada por Wilcox (1997). Este propôs um modelo em que a palavra-chave é *parceria* e que começa por pôr em evidência que o grupo chamado de *cidadãos* engloba não só os indivíduos, com as suas opiniões e vivências pessoais, mas também um conjunto diversificado de grupos (*comunidades*) com visões e interesses próprios que podem/devem ser articulados ao longo das diferentes fases dos projetos em causa. Essas *comunidades* podem-se constituir à volta de critérios diversos: interesses partilhados, localização, idade ou género, por exemplo. Segundo Wilcox, a “‘comunidade’ que participa depende do projeto ou do programa porque gente diferente está interessada em assuntos diferentes”.

Esta diversidade de atores significa que, na prática, ter-se-ão de considerar cidadãos de modo individual, associações do terceiro sector, empresas, administração pública (do nível local ao nacional), políticos, etc. As formas de participação devem assim ser adaptadas a estes diferentes *públicos*.

Uma das bases mais importantes da proposta é a aspiração à colaboração e às parcerias entre as diferentes *comunidades* (Brodie *et al*, 2009), já que “o trabalho em conjunto permite a todos conseguir mais do que conseguiriam sozinhos” (Wilcox, 1997).

O modelo, apesar de, mais uma vez, se inspirar na “escada” de Arnstein, simplifica-a, adotando apenas cinco *níveis* de participação.



Fonte: Autor, baseado em Wilcox (1997)

Figura 6 – Modelo de participação de Wilcox (1997)

A esta dimensão (*nível de participação*), Wilcox junta mais duas:

- A *fase* ou *etapa* de participação – existem diferentes etapas ao longo dum processo, nas quais podem ser usadas diferentes oportunidades e instrumentos de participação;
- Os diferentes interesses (*stakeholders*) – que podem estar presentes em diferentes *níveis* ou *etapas* de participação.

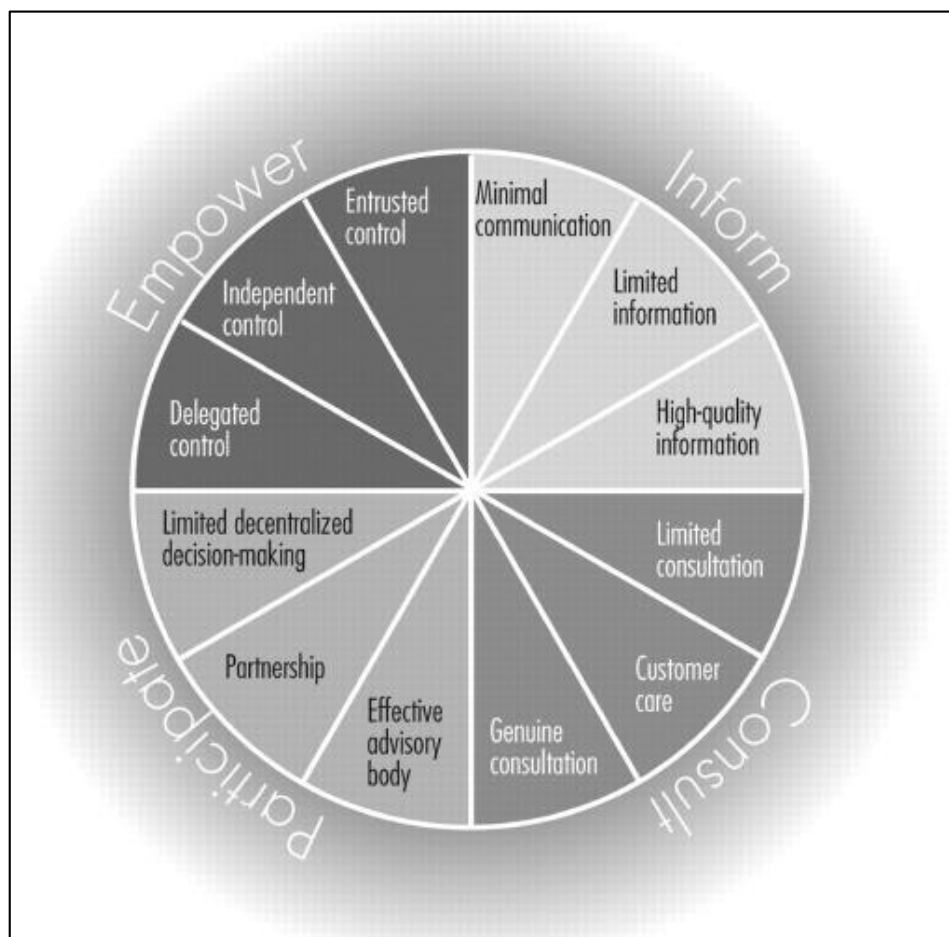
A consideração destas três dimensões significa que é possível que diferentes *stakeholders* possam ter intervenção em distintas fases do processo e que técnicas mais ligadas a certos níveis de participação podem ser usadas ao longo do mesmo, em função do que seja mais adequado. Deste modo, os diferentes *degraus* não seriam estanques mas muito mais interligados (CAG Consultants, 2009).

Em termos do exercício e partilha do poder, como reconhece Brodie *et al*. (2009), a existência de alguém que concebe o *desenho* destas intervenções diversificadas, e que inicia o processo e/ou o gere, faz pressupor uma concentração de poder em torno desse ator particular.

Apesar disso, e dado que a base de trabalho é a colaboração e a parceria, tal não é visto como um perigo dado que o objetivo último não é que todos os intervenientes tenham obrigatoriamente o mesmo nível de poder mas que se consigam atingir os propósitos da comunidade como um todo, com base nos contributos de cada um.

É também no sentido de contornar o carácter quase evolutivo dos modelos *em escada* que Davidson (1998), trabalhando no contexto do planeamento de base comunitária, sugere a “roda de participação” (Figura 6).

Nesta abordagem assume-se que é possível haver diversos objetivos em termos de envolvimento (informação, consulta, participação ou *empowerment*) e que as técnicas a utilizar variam em função do objetivo escolhido, sendo este função do projeto/iniciativa em presença (ou das fases pelas quais possam passar).

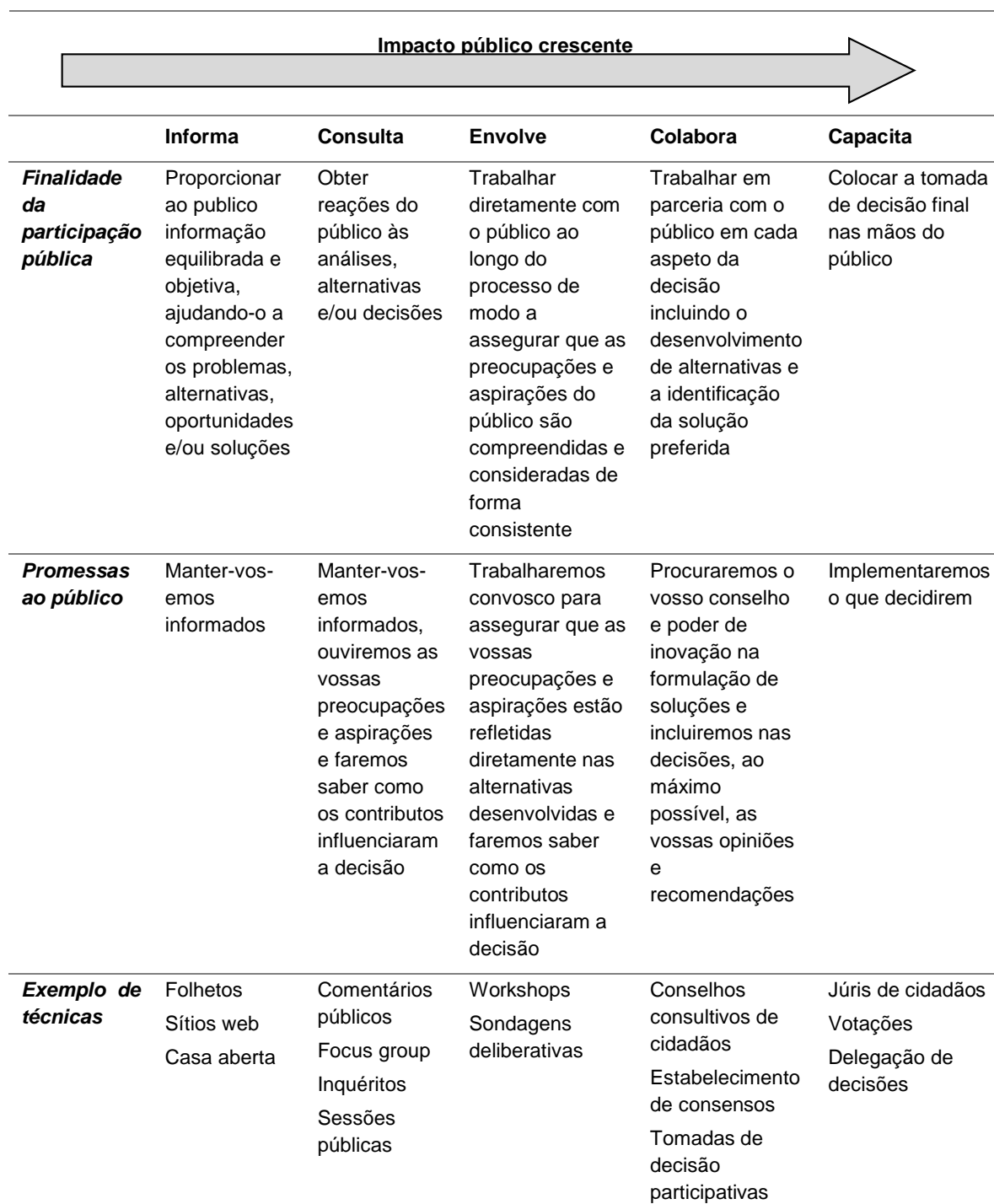


Fonte: Karsten (2012)

Figura 7 – Roda da Participação (Davidson, 1998)

Os conceitos de “interligação entre os diferentes níveis de participação” ou de “técnicas mais adequadas” para cada um deles, estão também presente no *spectrum* proposto pela *International Association for Public Participation* (IAP2) que proporciona um quadro de referência para análise do alcance e profundidade da participação pública (Brodie *et al.*, 2009).

O *spectrum* da IAP2 (2007) baseia-se também em cinco níveis crescentes de participação e explicita, para cada um, qual a finalidade do tipo respetivo de participação pública e aquilo que o público pode esperar por parte de quem gere o processo.



Fonte: Autor, baseado em IAP2 (2007)

Figura 8 – *Spectrum* de participação (IAP2, 2007)

Os diferentes modelos e a sua evolução fazem sobressair alguns aspetos que são particularmente importantes quando se trata de passar da teoria à prática:

- A participação não é um valor absoluto, podendo identificar-se diferentes níveis de participação, com profundidades e graus de envolvimento diversos por parte dos intervenientes;
- A questão do exercício e partilha do *poder* tem sido central em todo o debate, condicionando o nível de participação que se pretende ou consegue atingir. Neste sentido, aquele que é o iniciador e gestor do processo (técnico, instituição...) tem normalmente um desempenho do poder que é superior ao dos restantes participantes no mesmo;
- No entanto, há que ter em conta não apenas o poder formal mas também o exercício do poder informal que se pode revelar ao longo de diferentes fases de todo o processo;
- Não se deve considerar o conceito de *público*, como sendo um todo homogéneo e monolítico; a comunidade é composta por diferentes grupos, com vivências, necessidades e ambições que variam. E será natural que cada um desses grupos, quando é chamado a participar (não necessariamente em todas as fases do processo), concentre os seus contributos primordialmente nos aspetos relacionados com as suas vivências ou necessidades;
- Consoante o projeto ou iniciativa a levar a cabo, ou mesmo as várias fases dentro de um deles, pode o nível de participação a atingir ser diferente. Tal pode depender também do nível de *maturidade participativa* da comunidade bem como do contexto em que a iniciativa se desenvolve;
- Para obter resultados em cada um dos diferentes níveis de participação podem ser identificados um conjunto de técnicas mais apropriadas a utilizar.

Todos estes aspetos realçam a importância do contexto (institucional, social, cultural, de planeamento) na conceção, preparação e implementação de processos participativos.

Como se procurou mostrar, o debate teórico, sendo feito à volta das várias propostas de modelos, tem-se concentrado em dois aspetos essenciais. Por um lado, nas questões do *poder* e na sua distribuição entre *governo* e *público*, sendo estes apresentados como antagonistas num modelo dual (algo que se sabe ser bastante mais complexo, sobretudo num contexto de governança). Por outro lado, o debate tem-se feito também relativamente às *intensidades* (ou níveis) de participação, tendo-se assistido neste domínio a discussões sobre o que deve ser considerado como participação e quantos níveis devem ser considerados.

Enquanto o debate sobre o *poder* tem ainda alguma margem de progressão num contexto de maior complexidade inerente aos conceitos de governança, a discussão sobre as *intensidades* de participação parece ter-se esgotado, constituindo o seu resultado um *património* interessante para outros debates a encetar neste campo. Há pois quem defenda que o debate sobre a participação tem de entrar numa nova fase.

## 2.2.5. AS CRÍTICAS ÀS ABORDAGENS PARTICIPATIVAS

### a) As debilidades e enviesamentos da participação

Os modelos apresentados procuram organizar e sistematizar as abordagens à participação mas, como qualquer modelo, são representações simplificadas da realidade que é normalmente bem mais complexa. Também por isso, a abordagem participativa não deixa de estar sujeita a crítica, havendo mesmo quem questione se não se poderá tratar de uma *nova tirania*.

Cooke e Kothari, (2001) justificam a utilização desta expressão apresentando três potenciais tipos de *tiranía* associados à aceitação ampla (quase *obrigatória*) dos princípios e práticas da participação:

- *Tiranía* da tomada de decisão e controlo – estarão os facilitadores da participação a ultrapassar os processos legítimos de tomada de decisão?
- *Tiranía* do grupo – será que as dinâmicas de grupo não acabam apenas por reforçar os interesses daqueles que são já os detentores do poder (funcionando como mecanismos de legitimação)?
- *Tiranía* do método – não estarão os métodos participativos a excluir outros métodos que têm vantagens cuja participação não pode proporcionar?

Os autores reuniram um conjunto de contributos de académicos e profissionais relacionados com o campo do Desenvolvimento Internacional em que estes, baseados nas suas experiências, apontam limitações e paradoxos deste tipo de abordagem que, apesar de se referirem a um contexto específico, não deixarão de ter pontos de contacto com o que acontece noutras realidades.

Os elementos-síntese das diferentes críticas passam pela ingenuidade na convicção da autenticidade das motivações e comportamentos de tal tipo de processos; pela ilusão de que a linguagem da concessão de poder (*empowerment*) esteja apenas a mascarar a preocupação real de eficácia da gestão; a ligação quasi-religiosa entre a retórica e prática participativas; e como um enfoque num nível de intervenção *micro* (normalmente a nível local) possa estar a ocultar (e mesmo criar condições para) desigualdades e injustiças a nível mais *macro*.

Por outro lado, os mesmos autores chamam a atenção para o facto de, tendo em conta as dinâmicas que se podem instalar num grupo e o lado psicológico das mesmas, o resultado de um exercício participativo poder não expressar a opinião genuína dos componentes desse grupo. Isto é, a ideia de que *o todo é superior ao somatório das partes consideradas individualmente*, pode ter um lado disfuncional. Com base na literatura da área da psicologia social, Wright (2005) identifica quatro formas de como o trabalho em grupo pode atingir resultados não genuinamente desejados pelos seus membros:

- i. Deriva de risco – o fenómeno no qual, enquanto membros de um grupo, as pessoas tendem a tomar decisões mais arriscadas do que individualmente;
- ii. O paradoxo de Abilene – baseado na história de uma família que vai passar o dia a Abilene e descobrem no fim que ninguém o queria realmente fazer. Isto reflete um processo de assentimento inconsciente e silencioso que pode levar a um falso acordo dentro do grupo;
- iii. Pensamento de grupo – no qual os indivíduos subordinam o seu julgamento ao do grupo, mesmo que não seja sustentado e realista;
- iv. Persuasão coerciva – no qual o facilitador pode manipular a dinâmica dos processos para atingir determinados objetivos.

Mas outras críticas são apontadas. No que respeita à possibilidade de utilização de abordagens exclusivamente participativas (no sentido de serem baseadas apenas no conhecimento e opiniões locais veiculados pelos *stakeholders*) há quem lembre a importância da existência de um *olhar externo* e mais técnico na análise dos problemas, mesmo que na atualidade a dualidade entre conhecimento científico e conhecimento local tenda a ser mais esbatida (tendo em conta a disseminação do conhecimento numa sociedade em rede). Todavia, o pressuposto de que parte esta crítica não corresponde à essência da abordagem participativa já que parece excluir os detentores do conhecimento técnico, algo que, num quadro inclusivo, não encontra justificação.

Uma insuficiente compreensão relativamente ao *poder*, e à forma como ele é exercido em cada contexto, é outra das debilidades apontadas quando se pretende implementar a qualquer custo as práticas participativas (Lund, 2007). A questão do *poder* está também presente ao questionar-se a validade dos resultados dos processos participativos quando está normalmente presente uma influência significativa

daqueles que o detêm. É neste sentido que se faz uma outra crítica relativamente à forma como a participação pode ser *usada* pelos principais envolvidos no processo: pelos cidadãos, como forma de reação ou de desafio ao *poder*; ou pelo *governo*, como forma de manipular a população (Brownill e Parker, 2010). Tal significa que a participação pode ser utilizada com *más intenções*, não sendo tal prática obrigatoriamente benéfica como os seus defensores querem fazer crer.

Outra crítica refere a mudança que, ao longo dum processo participativo, se pode ir verificando na relação entre cidadãos e o conhecimento específico (do planeamento, por exemplo) fazendo com que no final do processo, em vez de se recolher a opinião genuína dos cidadãos, esta passar a estar *moldada* aos processos e estruturas existentes, onde se poderá *diluir* (UNESCAP, 2009).

Ao nível mais operacional são ainda referidas outras dificuldades que devem ser ponderadas antes da adesão incondicional às práticas participativas. Tal é o caso do tempo excessivo que tal tipo de abordagens normalmente requer, bem como o custo adicional que comportam (e que poderia ser utilizado de forma mais direta na oferta de serviços aos cidadãos). Por outro lado, tal tipo de processo pode ter o efeito contrário ao que se pretende, nomeadamente ao nível da qualidade das decisões e do envolvimento dos cidadãos: a necessidade de ter de negociar compromissos entre várias posições fortes *à volta da mesa* pode fazer chegar a uma má decisão que não seja possível contornar. E se se contornar (essas ou outras decisões) os cidadãos tenderão a desacreditar de tais processos e a não regressarem (por pensarem “não vale a pena lá irmos”) (Irvin e Stansbury, 2004).

#### b) Participar sempre?

Uma das conclusões do processo de reflexão decorrente da discussão dos diferentes modelos é de que a participação tem várias intensidades e pode ser usada com critério, isto é, não é forçoso que *todos* participem em *tudo*, *sempre*, e da mesma maneira. A realidade é muito complexa, com um conjunto muito diverso de fatores a necessitar de serem equacionados quando se pretende pensar à prática da participação pública num contexto determinado. Estes conjuntos de fatores constituem, segundo alguns autores, as “dimensões da participação” sendo cada uma dessas dimensões expressa por um *continuum* de possibilidades entre dois extremos que podem caracterizar a participação (Brodie *et al*, 2009):

Destruturada	← →	Estruturada
Informal	← →	Formal
Passiva	← →	Ativa
Individual	← →	Coletiva
Episódica	← →	Contínua
Não-paga	← →	Paga
Reativa	← →	Ativa
Interesse próprio	← →	Altruísta
Que resiste à mudança social	← →	Que provoca a mudança

Figura 9 – Dimensões da participação (Brodie *et al*, 2009)



As variáveis em presença são muitas, o que reforça a necessidade de atender aos contextos em que se opera, assim como ao propósito e impacto pretendido. Por outro lado, pode-se questionar se faz sentido a utilização de abordagens participativas em todos os processos, e que nível de *investimento* fazer.

Rydin e Pennington (2000) fazem referência a um número de fatores cuja ponderação deve influenciar a escala e natureza da participação pública num determinado processo: os custos da participação; os benefícios diretos da participação; os custos da não-participação; a probabilidade da participação influenciar os resultados do processo; a distribuição esperada dos custos e dos benefícios associados aos resultados; ou o nível de conhecimento sobre o assunto e sobre o processo.

Por sua vez, Irvin e Stansbury (2004) defendem que, nas situações em que haja um conjunto de resultados para atingir (políticas, planos, projetos) e os recursos (financeiros, humanos, materiais, tempo) sejam limitados, poderá justificar-se uma análise sobre a necessidade imperativa do envolvimento dos cidadãos. Em alguns processos tal envolvimento será fundamental enquanto noutros pode-se concluir que o atingir dos objetivos através do formato participativo poderá ser demasiado trabalhoso. Segundo os autores, as condições ideais para o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão públicos podem ser avaliadas através de um conjunto de indicadores ligados a soluções de baixo custo e alto benefício, que têm especial acuidade quando se trabalha a nível local:

*“Indicadores de baixo custo:*

- *Os cidadãos voluntariam-se prontamente para projetos que beneficiem a comunidade como um todo;*
- *Os principais stakeholders não estão geograficamente muito dispersos. Os participantes podem facilmente deslocar-se a reuniões;*
- *Os cidadãos têm rendimentos suficientes para poder participar em reuniões sem que isso possa prejudicar a sua vida familiar;*
- *A comunidade é homogénea, pelo que o conjunto de pessoas a envolver requer menos representantes de grupos de interesse. Grupos pequenos facilitam a tomada de decisão;*
- *O tópico em causa não exige que os representantes tenham de dominar rapidamente informação técnica complexa.*

*Indicadores de alto benefício:*

- *O assunto está num impasse e é preciso um mandato dos cidadãos para quebrar esse impasse;*
- *A hostilidade relativamente ao órgão de ‘governo’ é alta e os condutores do processo necessitam de validação por parte da comunidade para poder implementar a política;*
- *Membros da comunidade com particular influência estão dispostos a fazer parte do grupo como representantes;*
- *O facilitador do grupo tem credibilidade junto de todos os representantes;*
- *O assunto em causa é de grande interesse para os stakeholders e pode mesmo ser considerado como entrando num nível de “crise” se ações não forem alteradas”* (Irvin e Stansbury, 2004:16).

Segundo os autores, se parte significativa destes indicadores não se verificar (ou se se verificar o contrário do que estes expressam) não estarão reunidas condições para implementar uma abordagem participativa. Sendo compreensível a necessidade de encontrar um equilíbrio entre a intenção de abrir os processos à participação pública e a garantia de atingir resultados em tempo útil, esta abordagem tem o risco de, sob a capa do pragmatismo, evitar com frequência o envolvimento dos cidadãos. Por outro lado, será necessário, por vezes, *forçar* as situações de contexto menos favoráveis, provocando um *sobressalto* que dê origem a um *novo* contexto, pela evolução do anterior. Porque, como refere Healey (1997), ao mudar uma prática estaremos a mudar o contexto e a cultura.

## 2.2.6. ÁREAS A EXPLORAR NO DOMÍNIO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A participação pública pode apresentar várias faces e formatos, sendo essa, como se referiu, uma das dificuldades aduzidas para a existência de uma *teoria geral da participação*. Mas precisamente a complexidade e a diversidade poderão ter de ser marcas distintivas dessa teoria. E os diferentes aspetos a necessitar ainda de pesquisa neste domínio são vários.

De acordo com Cuthill (2003), que faz a síntese das opiniões de outros autores, existe um conjunto de áreas de inovação na participação que carecem de pesquisa adicional. Apesar de algum trabalho se ter feito em algumas delas nos últimos 10 anos, a maioria continua atual, sobretudo no contexto português:

- *a promoção da cidadania ativa e da aprendizagem/consciência social;*
- *integração e coordenação de processos de envolvimento governo-comunidade incluindo a gestão da informação;*
- *construção da capacidade institucional para o envolvimento da comunidade, tais como o desenvolvimento de políticas e estratégias, e a formação de funcionários públicos;*
- *exploração da utilização da e-democracia na governança;*
- *conceção e teste de processos inovadores de seleção (por ex: júris de cidadãos, planeamento comunitário, conferências de diagnóstico e consenso, e orçamento comunitário);*
- *articulação e compreensão mais claras das ligações entre os capitais humano e social, envolvimento da comunidade, e bem-estar da comunidade, e;*
- *adoção de abordagens pesquisa-ação em processos de envolvimento das comunidades.* (Cuthill, 2003:384)

O trabalho desenvolvido no contexto da investigação associada a esta tese procura dar um contributo a alguns destes aspetos. Tal acontece 1) através da adoção e teste de abordagens ativas em processos de envolvimento das comunidades, mas também 2) na promoção da cidadania ativa junto dos escalões etários mais jovens, e 3) da exploração dos conceitos de *capital humano* e *capital social* (enquanto componentes dum quadro mais vasto de capital territorial) e da possibilidade de utilização do território como oportunidade da sua valorização. Mas para além disso procura contribuir para diminuir o *fosso* entre a retórica sobre a participação e a sua prática, algo que tem vindo a ser apontado como uma das frustrações que tem acompanhado o debate teórico durante os últimos 40 anos (Bronwill e Parker, 2010).

## 2.3. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PLANEAMENTO

Se é certo que os destinatários principais dos resultados dos processos de planeamento territorial são e sempre foram as pessoas/cidadãos, o seu envolvimento nos respetivos processos de decisão foram variando ao longo do tempo. Tal deveu-se não só à mudança que se foi verificando na relação entre os cidadãos e a sociedade, mas também à evolução dos conceitos e teorias do planeamento urbano e regional (Lane, 2005).

De facto, nos primeiros tempos do Planeamento como disciplina, raras ou nenhuma oportunidades de participação eram proporcionadas. O planeamento como era pensado por Howard ou Geddes era essencialmente visto como uma atividade técnica cujo objetivo principal era produzir planos-imagem que traduzissem um cenário desejável futuro. Os planeadores surgiam assim como especialistas ou cientistas, apolíticos, detentores de todo o saber nas matérias em causa, nomeadamente do que seria o *bem comum* ou o *interesse público*. Nenhum espaço era deixado para a participação do público (Lane, 2005; Mantysalo, 2005). Aliás, essa potencial participação tenderia a ser vista “como distorcendo a objetividade da análise no planeamento e, portanto, pondo em perigo a determinação do interesse público através de motivações subjetivas” (Mantysalo, 2005:3).

Este modelo de planeamento de base técnica, e a situação de não-participação, foram dominantes até ao período do pós-guerra. É com o emergir do planeamento sinóptico, do final da década de 50 do século XX, que a participação pública começa a surgir, ainda que nas suas formas mais elementares. A ênfase no planeamento como atividade essencialmente técnica continua, especialmente quando se passa a encarar o território como um sistema, composto por um conjunto de variáveis que se relacionam entre si, e que se crê poder ser traduzido num modelo conceptual ou matemático.

Apesar do planeador continuar a ser a um “omnisciente cientista”, o público começa a ser chamado a comentar os fins últimos do planeamento (Lane, 2005). A abordagem pragmática adotada na escola de planeamento sinóptico começa a contemplar a participação pública como parte integrante do processo, ainda que numa vertente de consulta, fosse ela mais pontual (planeamento sistémico) ou mais sistemática (planeamento incremental). A abordagem incrementalista abre mesmo as portas ao pluralismo, no reconhecimento da existência de diferentes interesses e, portanto, na dificuldade de encontrar *O interesse público*. Este modelo viria a evoluir no sentido de assumir a intervenção dos diferentes grupos e a sua interação como essenciais na obtenção de um conhecimento mais abrangente, e nos processos de tomada das decisões de alcance limitado que estão na base de um progresso de base incremental (Mantysalo, 2005). Lane (2005) refere que ficam desta altura dois desenvolvimentos principais no domínio da participação pública: 1) a institucionalização de um papel (ainda que limitado) para o comentário público; e 2) a inclusão de atores de fora do circuito de tomada de decisão (nomeadamente na abordagem incremental).

Nos finais dos anos 60 começa a ganhar força uma nova forma de ver o planeamento. De uma tradição de “planeamento como forma de guiar a sociedade” passa-se para uma outra em que o planeamento é visto como uma forma de “transformação social” (Friedmann, 1987), desempenhando portanto os cidadãos, obrigatoriamente, um papel central em todo o processo. A participação destes passa a ser considerada essencial, embora alguns críticos apontem este súbito protagonismo e aceitação generalizada como não mais do que uma *panacea* que surge num ambiente de planeamento relativamente *doente*. Contudo, a participação dos cidadãos foi crescendo de importância, sendo-lhe reconhecido o contributo numa maior democratização do planeamento, mesmo tendo em conta as dificuldades na sua implementação (Wassenhoven, 2008).

A nova forma de ver o planeamento em que o cidadão ocupa um papel importante é suportada por um conjunto de teorias e modelos de planeamento, em que se incluem o “transactive planning” de Friedmann (1973), o “advocay planning” de Davidoff (1973) ou, mais recentemente, o “collaborative planning” de Healey (1997). Nestes, a diversidade de opiniões é valorizada, também por constituir um acervo importante de conhecimento que em muito pode beneficiar o próprio processo de planeamento e, em última análise, o desenvolvimento do território em causa.

O reconhecimento da pluralidade de interesses contradiz a tradicional “alegada natureza incontroversa do interesse público” (Mantysalo, 2005) que Davidoff (1973), na crítica ao planeamento racional-abrangente, terá sido dos primeiros a contestar. Como referido, essa fragmentação de interesses é um sinal distintivo das sociedades contemporâneas onde coexistem inúmeros grupos com interesses diferentes, muitas vezes concorrentes ou conflituantes.

No *transactive planning*, o processo de planeamento baseia-se no diálogo interpessoal (Lane, 2005), sendo visto como um exercício permanente de contacto entre os diferentes atores envolvidos; desse modo se vai efetuando uma transação de conhecimentos e saberes que é mutuamente benéfica. É assim posto grande enfoque no desenvolvimento pessoal e institucional, estando este modelo na linha daqueles que consideram a participação como um *fim* em si e não apenas como um *meio*.

As teorias ligadas ao planeamento colaborativo (um dos movimentos mais significativos dos últimos 20 anos), baseadas em abordagens comunicativas, privilegiam o envolvimento dos cidadãos numa perspetiva de construção conjunta de uma nova racionalidade que possa substituir (ou complementar) a racionalidade científica.

Healey (1992) advoga que esse processo construtivo se deve basear nos interesses e perceções de cada um dos participantes e num genuíno mecanismo de aprendizagem mútuo e comum; um mecanismo iterativo. Tal construção conjunta, baseada no diálogo, consolida a compreensão mútua e o estabelecimento de redes, desenvolvendo os capitais social, intelectual e político da comunidade e, portanto, aumentando a sua capacidade institucional (Albrechts, 2003; Innes e Booher, 2004), bem como, de forma mais abrangente, o capital territorial.

Seja numa perspetiva de construção de consensos ou na de gestão dos conflitos, a participação dos cidadãos está no centro da própria abordagem comunicativa pois são aqueles os protagonistas da construção do *mundo partilhado* e, portanto, de racionalidades partilhadas (Mantysalo, 2005).

Estas novas formas de planeamento assumem a inclusão de uma vertente política forte, quicá sobrepondo-se mesmo à componente técnica. Por isso, o próprio papel dos planeadores passa mais por ser um facilitador do processo e um organizador de informação e menos por ser um especialista no sentido técnico.

Booher e Innes (2002) referem-se aos planeadores como sendo *nós* fundamentais de uma *rede de poder* que abrange cidadãos e um conjunto de outros agentes (económicos, políticos) com interesses diversos. Segundo os autores, é nessa rede que se jogam as influências e as decisões relativamente aos assuntos coletivos, nomeadamente os do território, sendo o papel dos planeadores o de moldar essas redes, fornecer informação, apoiar e incentivar a participação dos outros, e também influenciar os resultados. Para que isso aconteça, os planeadores precisam de estar conscientes das suas convicções, de questionar as suas práticas e o seu papel, e de “saber escutar e interagir mais” num quadro de diversidade (Forester, 2012), já que o *centro de gravidade* do processo passa a estar mais centrado nos cidadãos.

Nesse contexto, é importante assegurar que todos os interesses são tidos em conta, mesmo que tal implique um processo de *confronto* que leve a mecanismos de negociação entre os protagonistas do *triângulo* de atores: Estado, setor privado e sociedade civil. A participação pública torna-se assim um objetivo fundamental e não apenas uma técnica de planeamento marginal (Lane, 2005). Ou seja, assume-se como um *fim* e não apenas como um *meio*.

Neste quadro, o papel do(s) planeador(es) passa a ser o de apoiar os diferentes grupos (em particular os mais afastados da esfera do poder) na defesa e *tradução* dos seus interesses, mesmo que esse exercício de *tradução* não seja totalmente isento (Mantysalo, 2005). Tal exige uma nova postura e um conjunto de novas competências que não se circunscrevem às do domínio técnico específico, algo que tem sido a corrente dominante.

O percurso empreendido no planeamento nos últimos 40 anos parece estar associado a um crescendo do *espaço* que nele é concedido ao cidadão. Lane (2005) procura articular esse crescendo de participação pública nos diferentes modelos de planeamento com a escada de participação de Arnstein, antes referida, e chega a um resultado que corrobora a ideia que a participação dos cidadãos no planeamento tem vindo a ter um carácter *evolutivo*, também quando se olha sob a perspetiva das diferentes teorias de planeamento (Quadro 5).

Quadro 5 – Níveis de participação pública e modelos de planeamento (Lane, 2005)

Nível de participação	Escolas de planeamento	Modelos de planeamento
Controle cidadão	Pluralismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicativo</li> <li>• Marxista</li> <li>• <i>Advocacy</i></li> <li>• <i>Transactive</i></li> </ul>
Delegação de poder		
Parceria		
Pacificação	Sinóptico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementalismo</li> <li>• Sinóptico</li> </ul>
Consulta		
Informação		
Terapia	Imagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano-imagem</li> <li>• Geddes, Howard</li> </ul>
Manipulação		

A presença dos cidadãos do planeamento parece ter vindo a ganhar espaço ao longo dos últimos 40 anos. Apesar disso, a participação pública continua a não se conseguir consolidar como disciplina de conhecimento de aplicação *universal*. Tal pode ser devido à diversidade dominante no que respeita aos casos relatados, já que estes respeitam a métodos, âmbitos, motivações e contextos muito diferentes, o que confere à participação um caráter *fragmentado*, como referem Brownill e Parker (2010). Estes mesmos autores sugerem que estaremos a entrar numa fase pós-colaborativa já que se começam a esgotar os grandes debates sobre os limites do planeamento colaborativo e em torno da influência das diversas formas de poder. Esta fase pós-colaborativa substitui esses grandes debates por análises mais finas e localizadas relacionadas com episódios de participação que ocorrem a um nível *micro*: as contradições que encerram, as racionalidades que lhes estão subjacentes, as dinâmicas que geram, as dificuldades e desafios que enfrentam, os contextos que os moldam.

A literatura mais recente relativa ao planeamento dá então destaque a essa abordagem pragmática, ou “pragmatista” (Healey, 2009) que privilegia a análise das *micro-práticas* (Healey, 2012). Nela, face ao reconhecimento da “complexidade relacional dos processos socio-espaciais e da natureza pluralista das políticas formais” (Healey, 2009), evitam-se formular princípios ou regras de aplicação generalizada, optando-se antes por focar no fluxo de práticas e nas particularidades que lhes estão associadas. Como refere Healey

*(...) é nestas micro-práticas que a discriminação, a exclusão e a opressão se manifestam na vida das pessoas reais – no acesso aos serviços, na procura de formas de ganhar a vida, na obtenção de reconhecimento no local de trabalho, na partilha do domínio público nas ruas, jardins e parque infantis, etc. (2012:20)*

Do ponto de vista do debate teórico sobre o planeamento parece estar a entrar-se numa fase em que os indivíduos assumem um papel central em todo o processo, não apenas como destinatários de políticas e projetos que visam o bem-estar e qualidade de vida coletivos à escala real do quotidiano, mas como protagonistas na definição dos mesmos, funcionando em rede com outros indivíduos e organizações. E apesar das críticas entretanto apontadas, o paradigma colaborativo continua a servir de pano de fundo a uma abordagem que é mais pragmática, mais realista e mais *humana*.

## 2.4. O PARADIGMA COLABORATIVO NO PLANEAMENTO E A PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS

A participação pública está no centro do planeamento colaborativo. Como refere Healey (2003), a abordagem colaborativa não deixa de revisitar as principais atividades do planeamento racional (inquérito, análise, avaliação de alternativas, escolha da estratégia e monitorização) mas de maneira diferente: de uma forma interativa, em que as atividades podem mesmo correr em paralelo (em vez de sequencialmente). E o conhecimento técnico (e a respetiva linguagem) é apenas mais um dos componentes a juntar ao próprio conhecimento e vivências dos cidadãos, na busca de objetivos que são construídos em comum.

O ponto de partida é o de que, numa sociedade crescentemente fragmentada (de culturas, interesses, vivências) e complexa, é cada vez mais difícil encontrar, de forma inequívoca, algo a que se possa chamar o *interesse público*. Sobretudo é cada vez mais difícil aceitar a existência e legitimidade de um interesse público baseado apenas numa suposta *superioridade* do conhecimento técnico. É que, se se tiver em conta a conceção de que “*todas as formas de conhecimento são uma construção social*”, (Forester, 1989; Healey, 2006) pode-se questionar porque poderá um conhecimento ser considerado como *superior* a outro.

Estas reflexões não pressupõem uma desvalorização do saber que foi sendo acumulado em experiências anteriores mas isso é tão válido para os *técnicos*, que trazem a experiência dos exercícios concretos de planeamento, como para os (restantes) *cidadãos* (individuais ou organizados em grupos). Estes trazem as suas experiências quotidianas e um património de vivências e saberes que não é sensato que seja desprezado, pela riqueza que podem trazer ao produto final.

De igual modo, o conhecimento mais *teórico* ou *técnico*, ao invés de ser encarado como um dogma a respeitar, pode ser antes visto como um fator de estímulo dentro do diálogo que se estabelece entre os diferentes atores em presença. Estes estímulos são decisivos para introduzir alguma aceleração e novidade nos processos de mutação social (e, neste caso, territorial) já que, confiando apenas na interação natural dentro do *status quo*, corre-se o risco de uma evolução gradual mas demasiado lenta. O contributo dessa abordagem mais teórica pode assim ser fundamental para ir provocando *saltos* qualitativos nessa evolução, ao questionar as práticas vigentes, e ajudando à criação de uma saudável capacidade de autocrítica dentro das comunidades.

Este questionamento interno, central na teoria da ação comunicativa de Habermas, é referido por Healey (2003) como estando na base da abordagem colaborativa e da atitude dos *técnicos* que atuem neste quadro: ao invés de propor um processo de aplicação *universal*, os técnicos a operar num ambiente colaborativo identificam um conjunto de questões que as comunidades se devem pôr para criar o seu próprio processo de planeamento. Este modelo de planeamento colaborativo tem sido objeto de questionamentos, quer no plano da sua base conceptual (ver, por exemplo, Huxley e Yiftachel (2000), Allmendinger e Tewdwr-Jones (2002) ou Sager (2002)), quer no domínio da sua aplicação concreta (sendo exemplos os estudos apresentados por Brand e Gaffikin (2007) e Margerum (2002) que identificam com clareza os principais obstáculos à adoção de uma abordagem colaborativa no domínio do planeamento).

Apesar disso, a realidade tem-se encarregado de reforçar a necessidade de encontrar formas de organização social e de planeamento coletivo que acomodem uma crescente diversidade de interesses e atores. A coexistência e articulação desses diferentes interesses aparecem como um desafio coletivo no presente e no futuro.

É na senda dum pensamento (por alguns considerado como pós-modernista) que reconhece e valoriza a diversidade e a intervenção dos diferentes atores em presença, que a hipótese de encarar as crianças e jovens como um desses grupos ganha corpo. Nesta corrente de pensamento a diversidade é encarada como fator positivo e potencialmente enriquecedor, não apenas do conteúdo dos resultados dos exercícios de planeamento e do seu impacto nas comunidades, mas também dos próprios intervenientes do processo. Ora esta parece ser mais uma boa razão para o envolvimento das crianças e jovens pois nela se inclui uma dimensão de aprendizagem para a cidadania cujo *deficit* é frequentemente apresentado como uma das debilidades da sociedade atual.

A participação das crianças e jovens nos processos de planeamento ganha assim pertinência, não só por eles se constituírem como um dos grupos de interesse, com a legitimidade própria de ser portador de um conjunto de experiências e saberes particulares (cidadãos *de facto*), mas também por tal se poder configurar como um potencial fator de qualificação pessoal e estímulo para o processo. Este último aspeto acontece precisamente pela razão que muitas vezes é apontada como justificativa para a não-participação deste tipo particular de atores: ao estarem fora da esfera dos interesses dominantes da economia, força reguladora do mundo (pelo menos nas ultimas duas décadas) as crianças e jovens podem trazer uma nova perspetiva ao debate e as suas opiniões servirem de detonador de novas ideias ou projetos. Como refere Hart (1997) “as crianças são mais recetivas à mudança e menos integradas nos sistemas económicos e na ordem social existentes” (pp 17). Ou seja, aquilo que poderia ser apontado como uma fraqueza, pode afinal revelar-se como uma mais-valia, se se quiser de facto encorajar um debate inclusivo, abrangente e aberto.

## 2.5. SÍNTESE

O debate relativo ao papel que o cidadão pode desempenhar na tomada de decisão sobre os destinos do coletivo tem acompanhado a evolução das sociedades desde há milhares de anos, variando em função das realidades existentes nos vários momentos da história.

De facto, qualquer análise da participação do público nos assuntos considerados da *esfera pública* não pode ser dissociada do entendimento do contexto em que se opera e do tempo particular que se vive. Por esse motivo, falar da participação pública no início do século XXI implica ter presente um conjunto de fenómenos e movimentos, aos níveis político, económico e social, que têm moldado a forma de governar a *coisa pública* e determinado a qualidade e teor das relações que se estabelecem entre *governantes* e *governados*. Um olhar sobre as mudanças registadas no mundo nas últimas dezenas de anos (em particular no mundo ocidental) revela um conjunto de tendências significativas quando olhadas sobre o ponto de vista do governo das sociedades e dos seus territórios.

Entre estas podem dar-se como exemplos: a democratização das sociedades; a crescente complexidade dos problemas coletivos; a necessidade de interação com novos atores institucionais; o acesso mais generalizado à informação por parte dos cidadãos; a crescente fragmentação e diversidade das sociedades e a sua aceitação (ou mesmo valorização); as novas formas de ligação dos cidadãos aos territórios; o reconhecimento da incerteza e instabilidade como constantes no domínio político, económico e social; ou a consolidação do conceito de rede, associado a um grau de informalidade no funcionamento e nas relações.

A ocorrência de sinais associados a estas diferentes tendências (e outras) tem provocado uma redistribuição das competências tradicionais do Estado por um conjunto de atores (institucionais ou privados) que se tornaram cada vez mais presentes na *arena pública* e com os quais as relações estabelecidas passaram a ser mais evidentes (embora nem sempre mais definidas). É neste contexto que se fala da passagem dum quadro de *governo* para um outro de *governança*.

Esta está associada à passagem de uma estrutura vertical e hierárquica para uma mais horizontal e distributiva; ao funcionamento em rede; à definição coletiva de objetivos estratégicos comuns; à gestão dos diversificados interesses em jogo; à flexibilidade e informalidade nas estruturas e no seu funcionamento; a uma interação frequente entre os diferentes atores; à partilha de saberes e recursos; ou a um envolvimento significativo de atores fora da órbita do Estado, seja do setor privado ou da sociedade civil.

No maior protagonismo concedido à sociedade civil os grupos em que os cidadãos se associam (e que supostamente os representam) têm sido considerados como atores preferenciais. Tal não surpreende se se tiver em conta que 1) a democracia representativa tem sido o sistema dominante, 2) que é fácil reconhecer que, juntos, os cidadãos ganham mais poder reivindicativo ou de influência, e 3) do ponto de vista operacional, é mais simples lidar com um número reduzido de representantes do que com um grande número de cidadãos em nome individual.

Mas essa preferência levanta questões, não apenas sobre a desigualdade dos diferentes grupos para poder influenciar as decisões, mas também sobre aqueles que não estão (ou não se sentem) representados por esses diferentes grupos. E sobre a própria condição de *cidadão*.

O debate sobre a participação dos cidadãos pressupõe assim revisitar o conceito de *cidadania* e posicioná-lo também no contexto atual. Num quadro de governança, a cidadania não se limita (ou não se devia limitar) ao reconhecimento formal de um estatuto que é conferido após o cumprimento de um conjunto de critérios legais ou cronológicos, mas pressupõe o usufruto de um conjunto de direitos e o exercício de um conjunto de deveres que moldam a relação entre cada indivíduo e o coletivo.

É nesse sentido que se defende neste trabalho um conceito alargado de cidadania, passível de incluir as crianças e jovens enquanto indivíduos capazes de se envolver nas suas comunidades e de, em função das suas capacidades, assumir os direitos e deveres inerentes. Isto é, cidadãos *de facto*.

Tomando a governança e as práticas associadas como quadro de referência na conceção e implementação de políticas públicas, que inclui o envolvimento de um conjunto diversificado de atores (entre os quais os cidadãos), surge a questão de como tal se expressa nos assuntos envolvendo o território. Entra-se assim no domínio da *governança territorial*, na qual, tendo em conta um conjunto de objetivos partilhados, se procuram gerir as diferentes dinâmicas territoriais, bem como coordenar e/ou mobilizar os atores diversos que nelas estão envolvidos. No contexto deste trabalho, o *território* é encarado como *capital territorial*. Tal capital é composto por um conjunto de ativos que vão muito para lá do território em si e que inclui as pessoas, as relações, as instituições, os recursos financeiros e de capital, as infraestruturas, ou os recursos naturais e culturais. A governança territorial é assim vista, não como o mero governo do território mas como o desenvolvimento do capital territorial, em todas as suas componentes.

Entre as diferentes componentes do capital territorial dá-se importância neste trabalho àquelas que envolvem uma dimensão humana, que alguns autores sistematizariam como abarcando o *capital humano* e o *capital social*. Tal acontece pela ligação evidente que parece existir entre as práticas de participação pública e as componentes referidas. Ao desenvolver, por via da participação dos cidadãos, competências pessoais, conhecimentos, modos de funcionamento coletivos e relações no seio das comunidades, estar-se-á a contribuir para o desenvolvimento dos sistemas territoriais, pelo aumento dos capitais humano e social.

O investimento nas pessoas e nas suas capacidades aparece assim como uma forma de desenvolvimento territorial; e se entre essas pessoas se incluírem as crianças e jovens poderão estar-se a gerar impactos com repercussões a médio-longo prazo. Por outro lado, a transição para um quadro de governança (mais interativo, mais participado, mais responsabilizador) implica um processo de aprendizagem pelos



diferentes atores (privados mas também públicos) já que o paradigma muda. Tal implica um novo posicionamento dos cidadãos e das instituições, um conjunto novo de conhecimentos, competências e atitudes, que serão adquiridas de modo mais eficaz pela própria experiência, num processo de *aprender fazendo*.

Neste processo de capacitação individual e coletiva o território (e o seu planeamento) pode(m) desempenhar um papel importante ao servir de ponto de partida para um conjunto de experiências e consequentes aprendizagens; tal acontece pelo seu carácter tangível, e por fazer parte do quotidiano dos cidadãos, o que o torna um campo propício para estes se motivarem à participação no seu desenvolvimento.

No entanto, a aplicação dos conceitos ligados à governança àquilo que tradicionalmente se chama de *planeamento e gestão do território* não está isenta de desafios. Tal acontece ao nível da definição de objetivos estratégicos partilhados, da necessidade de flexibilidade, da inclusão de uma grande variedade de atores (mesmo os que têm menos poder para influenciar), da aceitação de um certo grau de informalidade, da preparação dos próprios atores institucionais (políticos e técnicos), da adoção de mecanismos ativos de participação desenhados para um público diversificado, ou mesmo do reforço duma dimensão humanista e socializante nas abordagens que equilibre o domínio técnico da atividade do planeamento.

Apesar dos desafios (ou também por causa deles) chega-se a uma situação em que a promoção da participação pública nos assuntos do território, para além de poder proporcionar capacitação individual e coletiva que potencia os capitais humano, social e relacional (e, consequentemente promove o desenvolvimento territorial), pode ser encarada como um contributo essencial para a implementação duma cultura de governança e das práticas que lhe estão associadas. Este duplo papel poderá ser um dos traços distintivos da participação pública no presente contexto de mudança.

Esta abordagem da participação pública complementa as reflexões que vêm sendo feitas nos últimos 40 anos e que foram justificando a adoção de tais práticas. Os benefícios de ter os cidadãos envolvidos em processos de decisão têm vindo a ser identificados, quer ao nível do processo em si e dos que nele participam, como também ao nível dos resultados alcançados: decisões mais robustas, realistas, sólidas e mais facilmente implementadas; diversidade de perspetivas e contributos; aumento da confiança entre os vários atores (nomeadamente “governantes” e “governados”); menor conflitualidade; maior informação; aumento do sentimento de pertença; ou oportunidade de aprendizagem coletiva e pessoal.

Estas reflexões baseiam-se num grande número de experiências concretas que têm sido levadas a cabo em diferentes domínios (planeamento, saúde, educação, ambiente, desenvolvimento, para citar alguns) mas que ainda não foram suficientes para criar um corpo de conhecimento consolidado e robusto; tal exige um processo de maturação que está ainda em desenvolvimento. Nesse processo têm-se sucedido as definições de *participação pública* que, apesar de algumas diferenças de enfoque, acabam por convergir na ideia de que a participação pública se refere ao envolvimento ativo de indivíduos ou grupos nas dinâmicas de decisão e implementação de políticas e ações relativas a assuntos que lhes digam, direta ou indiretamente, respeito.

O debate teórico tem-se centrado na discussão de um conjunto de modelos que vão sendo propostos e que se têm concentrado na ideia de *poder* e da sua partilha entre o *gestor* dos processos (o *governante*) e os cidadãos (os *governados*). Os modelos iniciais, de tipo linear e gradativo, foram sendo substituídos por outros mais flexíveis, mas não necessariamente mais simples já que procuram traduzir a complexidade destes processos introduzindo novas variáveis: os diferentes níveis de envolvimento, a diversidade dos envolvidos (traduzindo a fragmentação das sociedades), as diferentes fases dos processos, o tipo de processo, a representatividade, ou o objetivo da participação.

Deste debate resultam já algumas convergências importantes. Em primeiro lugar que a participação não é *tudo ou nada*, existindo diversos níveis de participação e graus de envolvimento. Em segundo lugar, esses diferentes matizes da participação podem ser usados ao longo de um processo, em função da fase que se está a viver. Em terceiro lugar, a questão da partilha do *poder* parece ser incontornável, ainda que se lhe possa dar importância diferente. Em quarto lugar, é aceite que não se deve considerar o conceito de *público* como um todo homogéneo e monolítico já que este é constituído por diferentes grupos portadores de necessidades, experiências e ambições variáveis. Em quinto lugar, não existe um nível ótimo universal de participação; o nível de envolvimento a alcançar pode variar em função do processo e mesmo das diferentes fases dentro do mesmo. Finalmente, em sexto lugar, as técnicas participativas a utilizar podem variar consoante o nível de participação que se quer atingir.

Um aspeto interessante das críticas que vêm sendo feitas é a de que os diferentes modelos dizem respeito principalmente a projetos ou processos limitados no espaço e no tempo e não necessariamente ao *estado geral* (de um indivíduo ou comunidade), daquilo que podia ser chamado de *maturidade participativa* ou *capital de participação*, referindo-se este conceito ao conjunto da experiência acumulada pelos membros de uma comunidade (individual e coletivamente) que lhes confere uma maior ou menor predisposição e preparação para aderir às oportunidades de participação que vão ocorrendo, ou para criar novas.

Apesar de se aceitar que a vivência repetida de *episódios* de participação confere uma maior capacitação desse ponto de vista, está ainda por encontrar a forma de *medir* de forma objetiva o impacto desses *episódios* no desenvolvimento de capital humano e social, bem como no aumento da *maturidade participativa* (de cada indivíduo e duma comunidade). Este é apenas um exemplo de como existem ainda áreas por explorar no domínio da participação pública.

Apesar do amplo consenso sobre as virtudes da participação, e mesmo da sua inevitabilidade num contexto de governança, não deixa de ser importante referir que o conceito está sujeito a críticas. Uma das mais fortes é a de que se pode estar a substituir um poder absoluto por outro (ao ligar diretamente a medida do sucesso dum processo à utilização ou não de práticas participativas). Mas outras existem relacionadas com a qualidade das decisões coletivas (nomeadamente quando se buscam consensos), ao tempo e recursos que tais práticas implicam, ao contributo efetivo dos cidadãos no resultado final, à indispensabilidade da existência de um olhar técnico no processo (para a qualidade do resultado final), ou mesmo à impossibilidade de ter posições isentas e genuínas por parte dos cidadãos.

As críticas que têm aparecido ao longo dos anos não têm impedido contudo que, também no planeamento, a temática da participação pública tenha vindo a ganhar importância. Com efeito, desde a situação inicial, em que o planeamento era visto como uma atividade essencialmente técnica e portanto sem intervenção do público, muito se foi evoluindo. Nos movimentos mais recentes (da escola de planeamento intitulada de “pluralismo teórico”) os cidadãos desempenham um papel central em todo o processo, sendo vistos como contribuintes efetivos (e de forma contínua). Tal não significa a existência de uma aceitação generalizada e efetiva, na prática, da participação dos cidadãos (até porque tal depende do contexto) mas tão-somente que a predisposição tem vindo a crescer e as possibilidades vão existindo.

A proliferação de mudanças e movimentos que vão empurrando para práticas de governança (baseadas na partilha, na inclusão, no funcionamento em rede, na aprendizagem coletiva), criam caminho para as abordagens colaborativas, também no planeamento. Nessas, o contributo dos grupos diversos em que as sociedades se estruturam é um dos elementos fundamentais. E é nesse quadro que a participação das crianças e jovens ganha valor e pertinência.

## 3.

### A participação de crianças e jovens. O seu lugar no planeamento e gestão do território

No presente capítulo é abordado o tema da participação das crianças e jovens, com um especial destaque nas questões e planeamento urbanos.

Depois de um breve enquadramento histórico-sociológico sobre o lugar das crianças nas sociedades (nomeadamente no mundo ocidental), avançam-se um conjunto de reflexões sobre as razões que justificam a sua participação em vários domínios da vida em comunidade. É apresentado depois o debate teórico que foi ocorrendo, sendo analisados os principais modelos propostos para explicar as várias formas e intensidades de participação das crianças e jovens. Esta parte mais concetual termina com a apresentação de um conjunto de avenidas para o debate teórico e com um contributo para esse debate na forma de uma proposta de referencial de análise da temática da participação dos jovens.

Numa segunda parte deste capítulo foca-se especificamente no lugar das crianças na *cidade* (no seu sentido lato), na relação que com ela estabelecem, e nas possibilidades e condições de participação na vida da mesma.

A última parte do capítulo é dedicada à participação das crianças e jovens no planeamento, sendo feito o seu enquadramento histórico e apresentados os seus benefícios e obstáculos principais. Termina-se com uma reflexão sobre as diferentes possíveis estratégias de inclusão das crianças no planeamento, ilustrando com casos de várias origens geográficas.

#### 3.1. A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

##### 3.1.1. DE QUE FALAMOS?

*As crianças não são recipientes vazios para onde se verte a sabedoria dos adultos até estarem suficientemente cheios para que sejam consideradas sábias por si só. Nem são computadores pré-programados para, a partir de certa idade, aparecerem com as competências requeridas para agir como adultos responsáveis<sup>9</sup> (Lansdown, 1995:37)*

---

<sup>9</sup> Tradução livre do autor. No original: "Children are not empty vessels into which the wisdom of adults is poured until such time as they are sufficiently full to be considered wise in their own rights. Nor are they pre-programmed computers who will emerge at a given age complete with the requisite skills to act as a responsible adult" (Lansdown, 1995)

a) Crianças e adultos: a construção de dois mundos

Ter em consideração a voz das crianças e jovens ou considerá-los como parceiros ativos em processos de tomada de decisão, privados e públicos, não é prática comum em grande parte dos contextos e culturas ocidentais. E no entanto, como lembra Hart (2008), este não é um assunto novo, pelo menos no que ele chama “mundo minoritário” (o mundo ocidental industrializado do hemisfério norte).

O ênfase colocado num tipo de participação mais formal e baseada no diálogo poderá ser considerado novidade, mas basta recuar no tempo para encontrar na Europa da Idade Média uma cultura que colocava jovens e adultos lado-a-lado, trabalhando em conjunto.

A tendência de separação entre o mundo das crianças e dos adultos tem as suas raízes na tradição romântica europeia do século XVIII, de que Jean Jacques Rousseau foi precursor (Hart, 2008a). Nos séculos XIX e XX, com a passagem de uma estrutura económica e social centrada na agricultura para uma outra baseada na indústria e nos serviços, assistiu-se a um movimento gradual de segregação das crianças relativamente aos adultos.

Essas mudanças provocaram acentuadas alterações na vida familiar, que aliadas a novas regras relativas à escolaridade obrigatória e ao trabalho infantil, remeteram as crianças para espaços e ambientes próprios (a escola, principalmente, e depois outros espaços de lazer) onde as principais relações se passaram a estabelecer com os pares (Camino e Zeldin, 2002).

Antes disso, o reconhecimento do papel da criança era-lhe atribuído em função da sua contribuição para a sociedade através do trabalho (Simpson, 1997). Nessa cultura que se foi perdendo, mesmo que o papel inicial do jovem numa relação de trabalho fosse o de *aprendiz*, gradualmente iam-lhe sendo concedidas oportunidade de ter maiores responsabilidades através de um processo de aprendizagem pela prática.

b) Participação das crianças: os últimos 20 anos

A ideia da participação das crianças e jovens tem crescido em importância e visibilidade em várias partes do mundo (Sinclair, 2004; Thomas, 2007, Lund, 2007; Skelton, 2007), em particular nas últimas décadas. As razões para tal ter acontecido são várias. A literatura identifica dois grandes movimentos dos últimos 20 anos como os principais impulsionadores de um crescente reconhecimento das necessidades e competências específicas das crianças no contexto das comunidades onde se inserem: o movimento relacionado com os *direitos das crianças* e o movimento relacionado com a *sustentabilidade* (Frank, 2006; Day *et al*, 2011). Este último, ao colocar o desenvolvimento e o bem-estar das futuras gerações no centro das preocupações, abriu caminho à existência de um novo olhar sobre as atuais jovens gerações e ao seu potencial papel no assegurar desse futuro melhor.

Sinclair (2004), analisando o contexto particular do Reino Unido, onde se reconhece uma atenção particular para com as crianças enquanto recetores/consumidores de determinados serviços (Day *et al*, 2011), defende que a aceitação gradual da participação das crianças, foi resultado da convergência de ideias de domínios diversos de entre as quais destaca, 1) a crescente influência do indivíduo enquanto consumidor (representando os jovens um grupo importante deste ponto de vista), 2) a agenda dos direitos das crianças e 3) os novos paradigmas das ciências sociais que reconhecem as crianças como atores sociais.

Este último acontecimento, ao trazer uma nova forma de ver as crianças e jovens no contexto das sociedades onde estão inseridos, revelou-se como crítico no abrir caminho para que a ideia da participação dos jovens se disseminasse e tornasse comumente aceite. Skelton (2007) refere que essa nova conceptualização sobre a criança e sobre a infância, desenvolvida nos últimos 20 anos, acabou por conduzir a discussões de carácter mais prático relacionadas com a participação das mesmas.

De acordo com o mesmo autor, esse novo discurso sobre a infância inclui elementos com particular relevância quando se aborda a questão da participação das crianças:

- a infância é entendida como um fenómeno social e não como um natural. Sendo uma *construção social*, é condicionada pelos contextos histórico, cultural e social que, por sua vez, se alteram ao longo do tempo. Isto significa que o conceito e as práticas de participação tenderão a variar com eles;
- as crianças são vistas como sendo atores sociais ou, pelo menos, com potencial para o serem. As crianças deixam de ser vistas apenas como meras recetoras da proteção dos adultos (e portanto deles dependentes), passando a ser-lhes reconhecidas competências próprias e a possibilidade de as usarem;
- é reconhecida a existência de uma multiplicidade de infâncias, que variam com o espaço e o tempo, e em cuja construção participam as próprias crianças. Tal implica a aceitação da diversidade na abordagem destas matérias mas acaba por contrariar os discursos dominantes a nível global (de pendor mais político), nomeadamente o relacionado com os direitos das crianças (que se encaram como de aplicação generalizada);
- ao aceitar ver as crianças como atores sociais com competências próprias, é-lhes reconhecido o direito e a capacidade de participar. A forma e o momento de o fazerem variam com os contextos mas também com a evolução das práticas instaladas; isto é, ao participarem, as crianças estão, elas próprias, a modificar a cultura e o contexto, num processo que se revela iterativo.

O mesmo Skelton resume as principais razões da crescente visibilidade e aceitação da participação das crianças pela confluência de um conjunto de circunstâncias:

*“(...) as recentes perspetivas sobre a participação das crianças emergiram de uma gama de domínios: convenções e discursos globais; práticas legislativas de países e estados; atores e discursos relacionados com o desenvolvimento; mudanças de paradigma no mundo académico; e as próprias crianças e jovens”* (Skelton 2007:169).

### c) Definições

Ao longo destas últimas décadas, têm sido várias as definições sobre o que é a participação dos jovens, sendo estas moldadas pelas motivações principais dos autores que foram promovendo o tema.

Hart (1992), considerado como um dos pioneiros da defesa do envolvimento das crianças e jovens, começa por colocar a tónica nas questões da **democracia** e da **cidadania**. A sua definição (geral) de participação é articulada com uma afirmação que justifica a inclusão das crianças e jovens:

*O termo ‘participação’ é usado (...) para referir o processo de partilhar decisões que afetam a vida de cada um e a vida da comunidade onde se vive. (...) As crianças precisam de estar envolvidas com os adultos em projetos com sentido. É irrealista esperar que elas se tornem repentinamente adultos responsáveis e participativos aos 16, 18 ou 21 anos, sem antes terem sido expostas às competências e responsabilidades inerentes.* (Hart, 1992:5)

A definição de Checkoway *et al* (1995), baseada nas experiências de planeamento comunitário norte-americano, parte do mesmo princípio de que os indivíduos devem participar no processo que lhes digam respeito e dá especial importância ao aspeto de **transformação social ao nível local**:

*A participação dos jovens é o processo de os envolver nas instituições e decisões que afetam as suas vidas. Inclui iniciativas para organizar grupos que intervenham socialmente, planear programas a nível comunitário, e desenvolver serviços e recursos de base local.* (Checkoway *et al*, 1995:134)

Já para Lansdown (2001) o enfoque é dado nos **direitos das crianças**, aparecendo os processos participativos como veículo de promoção desses direitos:

*Participação pode ser definida como as crianças tomarem parte e influenciarem processos, decisões e atividades que as afetam, de modo a conseguir maior respeito pelos seus direitos.*

Chawla (2001), ao explorar o papel das crianças na vida dos aglomerados, parte também do conceito de participação enquanto um dos direitos da criança mas expande a sua abordagem introduzindo a componente da **sustentabilidade**. Para a autora, fará todo o sentido que as crianças e jovens estejam envolvidos nas decisões que afetam o presente e o futuro do mundo que vão herdar (ao nível local mas também supralocal).

*Participação é um processo no qual as crianças e jovens se envolvem com outros para tratar de assuntos que dizem respeito às suas condições de vida individuais e coletivas.* (Chawla, 2001:1)

A definição de O'Donoghue *et al* (2003) vai além dos processos formais de tomada de decisão reconhecendo a importância de todos os tipos de oportunidades que confirmam às crianças (no caso, adolescentes) capacidades para poder intervir nas decisões mas também nas ações. É assim destacada a importância **educativa** ou **formativa** da participação que pode estar na base duma cidadania ativa.

*(...) entendemos a participação de jovens como a constelação de atividades que capacita os adolescentes a tomar parte nas e influenciar as decisões que afetam as suas vidas e a agir sobre assuntos que os preocupam.* (O'Donoghue *et al*, 2003:16)

Lund (2007), trabalhando no contexto do Desenvolvimento Internacional, faz uma súmula de diferentes conceções, dando ênfase ao lado prático da participação mas não descurando conceitos como **controle**, **poder** ou **ambientes** (onde as crianças devem ter a oportunidade de participar).

*Em ambientes de investigação sobre crianças, participação implica ouvi-las, dar-lhes espaço para expressar as suas preocupações, e fazer com que elas participem no planeamento, monitorização e avaliação de atividades dentro e fora da esfera familiar. Implica dar às crianças uma voz e um papel na tomada de decisão, mas também considerar essa participação na relação com o poder e o controlo dos mais velhos.* (Lund, 2007:136).

De entre as várias definições sobressai a referência comum ao princípio básico da participação: os indivíduos devem estar envolvidos nos processos que, de modo direto ou indireto, lhes digam respeito. E tal é considerado tão válido para os adultos como para as crianças e jovens.

### 3.1.2. PARTICIPAR EM QUÊ E ONDE?

#### a) As crianças e os seus ambientes

Tomando como bom o princípio de que as crianças e jovens, como qualquer outro indivíduo, devem ter uma palavra a dizer nos assuntos que lhes dizem respeito, a questão subsequente será a da definição da natureza ou enfoque das decisões em que os jovens devem estar envolvidos.

Tradicionalmente, as decisões em que os indivíduos estão envolvidos são classificadas como pertencendo à esfera privada ou pública, e ser de cariz individual ou coletivo (Sinclair, 2004). Estas dicotomias, apesar de facilitarem a análise, comportam o risco de ignorar as estreitas ligações que existem entre esses diferentes campos e mesmo a influência mútua que uns exercem sobre os outros (Tisdall e Liebel, 2008).

Isto é particularmente importante numa sociedade que vem funcionando cada vez mais em rede e na qual a interdependência entre pessoas, grupos e instituições é crescente. Tal não significa que as fronteiras entre o privado e o público ou o individual e o coletivo deixaram de existir, mas a realidade demonstra que passaram a ser muito mais difusas. Apesar desta indefinição, parece ser possível concordar na existência, na fase inicial da vida de cada indivíduo, de um campo de ação limitado e mais privado que se vai expandindo à medida que ele vai crescendo. Cada criança é (já) um ser complexo, com a sua própria identidade social, cultural, política, ambiental e espiritual. Esta identidade vai-se moldando ao longo do tempo através das interações que estabelece com os outros e com o meio (Reddy e Ratna, 2002). As interações são inicialmente mais limitadas ao âmbito da família, expandindo-se ao longo da vida a outros ambientes: a escola, o bairro, o trabalho, a comunidade, o país, o mundo...

O conjunto destes ambientes sociais e físicos constituem o contexto que influencia o desenvolvimento das capacidades humanas do indivíduo em função também das suas características e do seu potencial próprio (Bartlett, 2002; Lansdown, 2005). E o indivíduo, por sua vez, tem a possibilidade também de influenciar esses ambientes, numa perspetiva que se pode considerar *transaccional* entre indivíduo e meio (Bartlett, 2002). A concretização dessa influência sobre os contextos, sejam do tipo privado (em particular na família) ou público, pressupõe a possibilidade dos indivíduos poderem participar nas atividades regulares que sustentam esses ambientes e nos momentos e mecanismos de tomada de decisão. Tal como refere o *The State of the World's Children 2003* (UNICEF, 2002), dedicado à participação dos jovens, é esperado que essa participação possa aumentar à medida que o indivíduo cresce e se desenvolve. Esse aumento pode ser em nível de envolvimento e grau de compromisso, mas também em âmbito, evoluindo do espaço privado para o espaço público e da influência local para a global. (Figura 10)

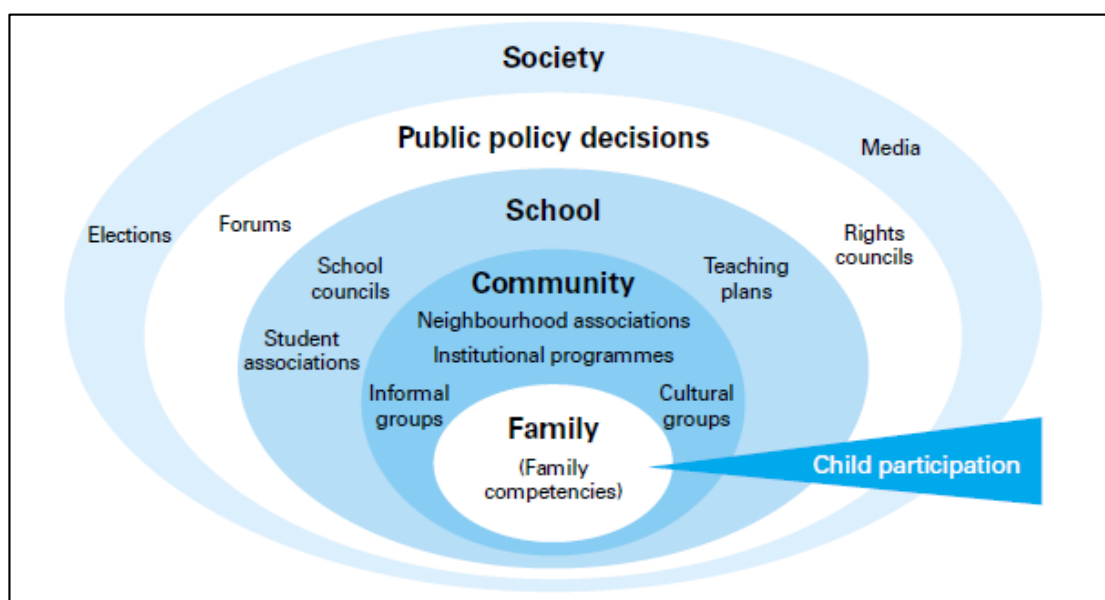


Figura 10 – A participação das crianças (Fonte: UNICEF, 2002)

Hart (1992), que colocou a tónica do seu trabalho na participação no domínio público (que inclui escola, grupos da comunidade, grupos informais fora do âmbito familiar, outras organizações, etc), faz também referência ao carácter evolutivo da participação das crianças nos diferentes ambientes em que se movem:

*A confiança e competência para estar envolvido devem ser adquiridas gradualmente através da prática. É por esta razão que devem existir oportunidades crescentes e graduais para as crianças participarem, em qualquer democracia emergente, e particularmente naquelas nações que estão convencidas que já são democráticas. (Hart, 1992:4)*

A existência de uma certa *gradação* nos ambientes de participação é também evidenciada por McNeish (1999) quando refere que os contextos nos quais a participação das crianças e jovens deve ser pensada podem ser resumidos a quatro (que não se excluem mutuamente):

- a participação nas decisões individuais – sobre aspetos da sua vida como a saúde, a assistência ou a educação;
- a participação no fornecimento de serviços – enquanto consumidores de serviços (a nível individual ou coletivo);
- a participação nas comunidades – a nível do bairro, por exemplo, ou em torno de interesses comuns (intervenção ambiental ou desenvolvimento comunitário);
- a participação no influenciar das políticas – enquanto cidadãos e agentes de mudança política (no seu sentido mais lato).

O debate sobre o direito à participação das crianças e jovens nos últimos 20 anos, assente num conjunto de experiências aplicadas, tem sido explorado em diferentes *arenas* do domínio privado ou público, incluindo setores tão diferentes como os cuidados de saúde; o ambiente e planeamento urbano; a escola; o governo local e as instituições representativas; o comércio; as organizações de juventude e do 3º setor; a vida comunitária; o associativismo; os serviços públicos; a assistência social; ou a família (Graham *et al*, 2006; Thomas, 2007). E essas experiências têm-se realizado não apenas no mundo industrializado do hemisfério norte mas também nos territórios em desenvolvimento do *mundo maioritário*. Apenas os enfoques e a prioridade dada aos diferentes setores se altera, em função das realidades sociais, económicas, políticas ou culturais.

#### b) A importância do contexto

O contexto desempenha um papel determinante na possibilidade de participação das crianças e jovens e no impacto pessoal que pode trazer. Os fatores de ordem social, cultural, política ou económica influenciam as perceções que as sociedades têm relativamente à infância/adolescência e a forma como cada sociedade encara as crianças e jovens, acabando por condicionar o maior ou menor número de oportunidades de envolvimento dos mesmos nos diversos ambientes (familiar, escolar ou comunitário).

Em algumas sociedades, nomeadamente as ocidentais, fortemente assentes em lógicas de mercado e preocupações dominantes centradas na produção e no rendimento, as crianças e jovens podem ser vistos como *elementos não-produtivos* e, como tal, menos importantes para as ordens económica e social estabelecidas. Noutras sociedades, em particular do hemisfério sul, as crianças e jovens são um grupo social importante ao nível económico, dando um contributo significativo, nomeadamente ao nível da economia familiar. No entanto, a relevância desse papel no contexto socioeconómico, não significa necessariamente o reconhecimento pleno de um estatuto de *parceiro*, em igualdade de circunstâncias com os adultos em termos de direitos.

Lund (2007) postula que, se se quiser focar na “criança participante” e entender o real significado da participação na criação de mudanças sociais e culturais que envolvam as crianças, há que desconstruir os vários fatores estruturais, geopolíticos e de contexto que estão presentes. Segundo a autora, a capacitação através da participação depende das circunstâncias pessoais de cada criança mas também das condições sociais (mais gerais) das sociedades onde vivem.



Assim sendo, a possibilidade de as crianças se desenvolverem através da prática participativa está fortemente dependente dos constrangimentos que lhes são colocados pelas relações com os pais e com os pares, pelo contexto cultural local, mas também pelas forças económicas e sociais, mesmo as que atuam ao nível global.

No que respeita à *cultura* instalada em determinada sociedade, Thomas (2007) vai mais longe, ao fazer referência ao conceito de *habitus*, proposto por Bourdieu (1992), e definido por este como sendo “a história encarnada, internalizada como uma segunda natureza e, como tal, esquecida enquanto história...a presença ativa de todo o passado, do qual é o produto” (Thomas, 2007:211). Este *habitus* não é apenas uma construção mental ou de linguagem mas expressa-se mesmo ao nível físico, pela comunicação não-verbal ou pela postura corporal, podendo traduzir, por exemplo, submissão ou dominância (de que é exemplo, nas culturas orientais, o lugar de inferioridade que um jovem deve tomar relativamente a um idoso). Thomas sugere que são estas camadas sucessivas de hábitos e costumes enraizados (nos jovens e nos adultos) que estão na base da exclusão dos jovens em muitos processos de tomada de decisão ao nível político ou social.

Apesar da compreensão do contexto ser fundamental, a questão das circunstâncias pessoais não pode ser negligenciada em favor da dificuldade da situação envolvente ou da perceção que a sociedade tenha das crianças. Ou seja, não se pode partir da assunção de que os problemas que impedem a participação das crianças são todos *externos* a elas. Como lembra Skelton (2007), ao referir-se principalmente ao trabalho no campo do desenvolvimento nos países do *mundo maioritário*, pode haver condições pessoais de base cuja falta impede, ou ao menos dificulta, uma participação efetiva das crianças. Segundo o autor “pode acontecer que às crianças mais pobres possa faltar o capital social e a educação necessárias para sequer começarem a articular para consigo próprias ou para com os seus pares o que desejam, quanto mais para começar a participar em pé de igualdade com os adultos.” (Skelton, 2007:174).

A inexistência dessas condições pessoais de base não deixa de estar indiretamente ligada ao contexto social e económico, mas o que é relevante é que ao pretender implementar práticas participativas não se pode atender apenas às condições externas mas também ao ponto de que partem as crianças que constituem o público-alvo.

Por outro lado, a forma como a participação é vista e como é traduzida em iniciativas concretas também é condicionada pelo contexto sociocultural mais geral (no qual as crianças e jovens vivem) e o enquadramento ideológico vigente (Reddy e Ratna, 2002). No entanto, mesmo que a cultura vigente proporcione escassas oportunidades de participação à população em geral (nomeadamente aos adultos) tal não significa que as crianças e jovens tenham que estar automaticamente afastadas dos processos de consulta ou decisão, *esperando pela sua vez*. Na realidade, estes podem mesmo constituir-se como agentes iniciadores da mudança necessária (Hart, 1992). Este é um aspeto interessante pois coloca os jovens na linha da frente dum eventual esforço de aumento da cultura e prática de participação, em vez de os remeter para a última das prioridades, em detrimento dos adultos, a quem é reconhecido formalmente o estatuto de *cidadão*. Do ponto de vista do médio-longo prazo (e numa perspetiva de sustentabilidade) poderá fazer mais sentido começar por investir nas crianças e jovens.

O aspeto do contexto deve ser tido também em conta ao abordar a literatura existente sobre este assunto já que a grande maioria das referências e dos modelos provêm do mundo ocidental e industrializado do hemisfério Norte, de que a Austrália será a principal exceção. Há mesmo quem defenda a existência de uma supremacia dos modelos originários do mundo ocidental que se têm vindo a impor ao mundo em desenvolvimento, sem respeito pelo papel importante desempenhado pelos diferentes contextos culturais, sociais e económicos aí prevaletentes (Skelton, 2007). Apesar disso, é reconhecido desde os anos 90 que é nas democracias emergentes do sul que se podem encontrar algumas das mais significativas práticas de envolvimento das crianças e jovens na comunidade (Hart, 1997).

### 3.1.3. PARTICIPAR PORQUÊ?

*A participação dos jovens é importante porque, quando isso acontece, aproveita-se a sua experiência, permite-se que eles exerçam os seus direitos enquanto cidadãos, e contribui-se para uma sociedade mais democrática. Também se promove o seu desenvolvimento pessoal, capacitando-os com conhecimento substantivo e competências práticas<sup>10</sup> (Checkoway, 2011:340)*

A participação dos jovens nas comunidades (e nos respetivos processos de tomada de decisão) começou por despertar o interesse de alguns organismos internacionais no final do primeiro quartel do século XX, mas foi em especial nos últimos 20 anos que se multiplicaram as experiências e as reflexões em torno da temática. As motivações para tal interesse foram sendo diferentes, desde a necessidade de proteção de um extrato de população mais vulnerável e frequentemente marginalizado; passando pela necessidade de impulsionar, desde cedo, uma cultura de participação e cidadania; ou mesmo pela importância do impacto que tal prática pode ter no desenvolvimento da personalidade e identidade.

Estas diferentes motivações têm estado na base das reflexões feitas por autores diversos, resultando da realização de numerosas experiências, não só no mundo industrializado do hemisfério norte, mas também em países considerados como estando em desenvolvimento.

#### a) Razões para a participação dos jovens

As razões que têm vindo a ser aduzidas para justificar a pertinência da participação dos jovens têm-se vindo a acumular ao longo das dezenas de anos em que se vem dando importância ao assunto. Depois de um enfoque inicial nos direitos das crianças e no impacto educativo proporcionado pelas práticas participativas, outras razões foram sendo referidas.

Sinclair e Franklin (2000) procuraram sistematizar as diferentes razões que justificam a importância da participação das crianças e jovens:

- *Apoiar os direitos das crianças – as crianças são cidadãos e utilizadores de serviços, partilhando os mesmos direitos fundamentais de participação;*
- *Cumprir responsabilidades legais – o direito das crianças em serem consultadas conforme previsto na Convenção dos Direitos da Criança e outros documentos normativos;*
- *Melhorar os serviços – a consulta às crianças permite melhorar os serviços e adaptá-los para fazer face às mudanças que as crianças podem ajudar a definir; a participação confere-lhes um nível de influência e um elemento de escolha sobre os produtos disponíveis e pode ajudá-los a compreender os seus próprios desejos e necessidades;*
- *Melhorar a tomada de decisão – a participação leva a decisões mais precisas, relevantes e informadas, o que aumenta a possibilidade da sua implementação;*
- *Aperfeiçoar os processos democráticos – a democracia representativa pode ser fortalecida já que as crianças ganham novas oportunidades de ser membros ativos da comunidade, seja nas escolas, autoridades locais ou organizações;*

---

<sup>10</sup> Tradução livre do autor. No original “Youth participation is important, because when young people participate, it draws upon their expertise, enables them to exercise their rights as citizens, and contributes to a more democratic society. It also promotes their personal development, and provides them with substantive knowledge and practical skills” (Checkoway, 2011:340).

- *Promover a proteção das crianças – o tema recorrente dos abusos sobre crianças decorre também da falha de ouvir as crianças. A participação é uma ajuda importante na proteção;*
- *Impulsionar competências nas crianças – a participação ajuda a desenvolver competências úteis ao nível do debate, comunicação, negociação, priorização e tomada de decisão;*
- *Capacitar e impulsionar a autoestima – a participação efetiva pode proporcionar um sentido de eficácia pessoal e aumentar a autoestima.* (Sinclair e Franklin, 2000:1)

Ao analisar as razões que são apontadas por um conjunto de autores mais recentemente, verifica-se que aquelas combinam as abordagens mais *clássicas* com outras que decorrem do próprio contexto onde os autores se movem, e mesmo das mudanças entretanto ocorridas no mundo.

Por exemplo, Mayo (2001) agrupa as razões para a participação das crianças nos projetos e iniciativas que lhes digam respeito em dois grandes grupos com *agendas* diferentes. Por um lado, um que inclui motivos de ordem prática, relacionados com o aumento da eficiência e eficácia dos processos e dos serviços. O outro grupo de razões está fundado em agendas de *empowerment* (no sentido de *transferência de poder*), e de incentivo a processos que sejam *bottom-up*; o autor relaciona estas motivações com uma agenda mais ampla de educação para a cidadania ativa e sugere que esta abordagem se centra nas capacidades das crianças e no seu potencial (ao invés de as tratar como vítimas vulneráveis a necessitar de proteção).

Kjørholt (2002) introduz duas razões que podem ser consideradas inovadoras por serem pouco ou nada referidas por outros autores. Uma delas é a que faz referência ao carácter simbólico associado às crianças (pureza, verdade, inocência, natureza...) e tal poder ser uma mais-valia na construção de comunidades que se querem saudáveis, positivas, vibrantes e sustentáveis. A outra razão usa a expressão “crianças enquanto espécie em extinção” para se referir às culturas próprias da infância/juventude enquanto ativos a valorizar e preservar. Em qualquer destas abordagens, as crianças são vistas como um *recurso* das comunidades, parte importante do seu capital humano.

Para Mathews (2003), o envolvimento dos jovens em processos de desenvolvimento ao nível comunitário (nomeadamente em operações de regeneração urbana no mundo ocidental) tem três motivações principais: 1) educação para a cidadania; 2) inclusão social; e 3) reforço do estatuto das crianças em relação aos adultos.

Reddy e Ratna (2002), trabalhando no contexto do “mundo maioritário”, composto pelos países em desenvolvimento, enraízam a sua abordagem nos direitos das crianças mas, entre outras, fazem uma especial referência também ao contributo positivo que as experiências participativas podem proporcionar para o crescimento e desenvolvimento individuais. Estes autores sublinham a atenção que é devida ao *indivíduo* (e não apenas às *crianças* enquanto grupo) já que consideram que as experiências participativas desempenham um papel fundamental num processo de descoberta individual das respetivas fraquezas e forças internas, bem como dos limites externos ao desenvolvimento pessoal.

Por sua vez, Head (2011) defende serem três as principais bases lógicas para promover uma maior participação das crianças e jovens: 1) a dos direitos (os jovens têm direito a ser cuidados, protegidos e tratados com respeito, bem como envolvidos e/ou consultados), 2) a do desenvolvimento (existem benefícios, em termos de desenvolvimento individual e das comunidades), e 3) a da eficiência dos serviços (uma melhor prestação dos serviços destinados aos jovens requer que as suas opiniões e interesses sejam tidos em consideração). Relativamente a esta última lógica, o autor observa mesmo que há muito que empresas, organizações comunitárias, *media* e partidos políticos perceberam o interesse de ter em conta as *vozes* da juventude mas que, paradoxalmente, são os mais importantes fornecedores de serviços públicos que se têm mostrado mais conservadores na inclusão dos jovens no planeamento, desenvolvimento, implementação e avaliação desses serviços.

Finalmente Shier (2012), na sequência de um projeto de investigação participativo que visa perceber a influência das crianças na elaboração de políticas, coloca também a ênfase em dois tipos de abordagem que lhe servem de base conceitual para o projeto: uma baseada nos direitos humanos e outra no desenvolvimento humano (e nas capacidades evolutivas). O autor defende que estas duas abordagens são complementares em termos de alcance: enquanto a abordagem pelos *direitos humanos* garante a universalidade e o que deve ser comum e igual para todos, a perspectiva do *desenvolvimento humano* permite atender à diversidade e carácter único de cada indivíduo, dentro de um determinado contexto.

#### b) As correntes dominantes

Das muitas razões apontadas ao longo dos anos, sobressaem quatro tipos de motivações: 1) de defesa dos direitos, 2) educativas/formativas, 3) políticas/cívicas e 4) de relevância dos serviços (públicos).

Uma das mais fortes correntes de defesa da participação das crianças é a que tem por base os seus **direitos** específicos enquanto seres humanos com características próprias. Hart (1992, 1997) e Lansdown (1995, 2001) são alguns dos que têm vindo a defender o direito das crianças à participação, em particular nos assuntos que as afetam diretamente. O conceito fundamental é o de que “crianças são pessoas” (Lansdown, 2001) e, como tal, têm direito a ser respeitadas e ouvidas, devendo ser encorajada a sua participação, de forma ajustada às suas competências próprias.

Outra das perspetivas mais significativas, também presente desde a génese do movimento, é a que realça o **papel educativo** das experiências participativas e o seu potencial impacto no processo de formação da personalidade das crianças ou adolescentes. Com efeito, as experiências participativas relacionadas com a vida da comunidade são apresentadas como podendo constituir uma (das) resposta(s) às necessidades psicossociais dos jovens e ajudar a estruturar a própria identidade.

Deste ponto de vista, a participação dos jovens terá benefícios ao proporcionar o desenvolvimento de vários aspetos como a autonomia; as competências sociais e a responsabilidade social; o autoconceito e identidade; o sentido de comunidade; a autodeterminação política; e a cognição (Hart *et al*, 1996).

O ênfase no carácter educativo das oportunidades de participação tem sido referido por vários autores (Chawla e Kjoerholt, 1996; Hart *et al*, 1996; Hart, 1997; Chawla 2002; Lansdown, 2005, Lund, 2007, Percy-Smith, 2010), não apenas do ponto de vista do desenvolvimento individual *strictu sensu*, mas também numa perspetiva mais funcional, ao nível da aprendizagem da **cidadania ativa** (e do *jogo* da democracia). Estando fortemente ligada à abordagem educativa, esta centra-se um pouco mais na relação do indivíduo com a comunidade, com o papel que nele pode desempenhar, e com as competências que desejavelmente deve desenvolver para que isso aconteça. Esta aprendizagem da cidadania terá, no médio prazo, efeitos positivos na própria comunidade já que é potenciadora de um mais generalizado envolvimento e de uma maior qualidade na participação.

A literatura (nomeadamente a mais recente) evidencia ainda dois outros grandes tipos de razões para a pertinência da participação dos jovens na vida da comunidade. Um deles inclui razões de ordem **política**, incluídas na necessidade de aprofundar a democracia e de alargar os intervenientes nos processos de definição de políticas públicas. O outro diz respeito a razões de **eficiência e eficácia dos sistemas**, encarando os jovens como um segmento do *público consumidor* e assumindo que são eles que melhor sabem o que lhes interessa, sendo portadores de informação importante sobre o seu quotidiano e respetivas vivências.

Thomas (2007) sugere que a existência de uma ou mais motivações dominantes para a participação dos jovens pode ter consequências na forma como as oportunidades e os sistemas de participação são pensados, implementados e avaliados.

### 3.1.4. A CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA COMO MARCO DE REFERÊNCIA

A abordagem baseada nos direitos das crianças é das mais presentes em toda a literatura, acabando por ser, de forma mais discreta ou mais declarada, ponto de partida para muitas das outras, com as quais se articula. Importa por isso conhecê-la um pouco melhor.

O movimento de defesa dos direitos da criança teve a sua génese no início da segunda década do século XX, com o enunciado da *Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança*, adotada pela Assembleia Geral da Liga das Nações em 1924 (Checkoway, 2011). A esta seguiu-se, em 1959, a adoção, pelas Nações Unidas, da *Declaração dos Direitos da Criança*. No entanto, uma das referências incontornáveis neste âmbito é bem mais recente: trata-se da *Convenção sobre os Direitos da Criança* - CDC - (UNICEF, 2004), adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990.

Este documento, que compromete os países que a assinaram e ratificaram (todos, à exceção de dois), “veio substituir a conceção tradicional de proteção, pelo de participação, reconhecendo à criança direitos semelhantes aos do adulto” (United Nations, 1989). O documento baseia-se numa nova visão na qual a criança é encarada como um indivíduo que é um entre outros membros da sua família e da sua comunidade, com direitos e responsabilidades apropriadas à sua idade e estado de desenvolvimento. Deixa assim a criança de ser vista como um mero recetor de assistência, proteção ou caridade, para passar a ser encarado como um elemento da comunidade, portador dos seus próprios direitos.

Theis (2010) sublinha a importância da CDC como o primeiro tratado de direitos humanos a afirmar explicitamente os direitos civis das crianças, incluindo o direito ao nome e identidade, informação, expressão, associação, justiça e não-discriminação. Ora o exercício dos direitos civis constitui, juntamente com os direitos sociais, políticos, económicos e culturais, condição fundamental de uma cidadania plena (Tisdall e Liebel, 2008).

O conteúdo do documento abrange o que é designado como os três P no domínio dos direitos das crianças: *Protection, Provision e Participation* ou seja, direitos de proteção relativamente a abusos, direitos de suprimento das necessidades para o bem-estar, e direitos de participação na sociedade (Thomas, 2012b). Os dois primeiros aspetos já eram assumidos como importantes no trabalho com crianças, sendo que a adoção de políticas e práticas nessas áreas eram comuns em diversos governos nacionais. É a questão da *participação* que aparece como sendo nova, ao reconhecer pela primeira vez as crianças como parceiros ativos na construção da sociedade e, em particular das comunidades onde vivem (Chawla, 2002). A inclusão deste conceito aplicado às crianças é considerado como o mais radical contributo para uma mudança de paradigma no que respeita ao trabalho com crianças nos contextos nacionais e global (Ruxton, 2005; Skelton, 2007).

Segundo Hinton (2006), a importância da CDC no contexto do debate sobre o envolvimento das crianças é a de que, após a adoção da mesma, esse debate deixou de ser sobre *se* elas deveriam ser incluídas, para passar a ser sobre *como* e *com que finalidade* essa inclusão devia ocorrer.

O conceito da *participação* (das crianças) está subjacente a toda a declaração (Skelton, 2007) embora possam ser identificados alguns artigos em que tal é ainda mais evidente. O artigo 12º da CDC, no seu parágrafo 1, refere explicitamente um dos *pilares* da participação em geral: a necessidade dos cidadãos serem envolvidos nas decisões que lhes digam diretamente respeito. Foi esse o direito que passou a ser reconhecido também às crianças (os indivíduos com idade até aos 18 anos):

*Os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.* (UNICEF, 2004)

Apesar de alguns especialistas defenderem que a intenção inicial deste artigo era a de aplicação apenas à tomada de decisão individual (Thomas, 2012b), a aplicação do princípio de tomar em consideração as opiniões das crianças nos processos que as afetem diretamente tem-se estendido também à esfera coletiva. E refere-se às decisões que vão desde o domínio privado (em casa), passando pelas escolas e fornecedores de serviços públicos, até aos decisores e políticos (Treseder, 1997). E, como nota Ruxton (2005), as políticas públicas e a legislação não estão excluídas.

A referência às questões da idade e da maturidade (que reforça a menção feita no artigo 5º às “capacidades evolutivas”) é relevante em termos de política e prática já que recorda que o direito de participar não é estático ou fixo, antes vai evoluindo em função dessa maturidade. Isso implica que os processos de envolvimento das crianças deverão ser adaptados em função das capacidades da criança (Graham *et al*, 2006).

Esta visão dinâmica contraria a abordagem estática e rígida que faz depender a concessão do estatuto de *cidadão* (e do usufruto de um conjunto de direitos) do atingir de determinada idade cronológica. Mas nos adultos, apesar do direito abstrato de participação que lhes é automaticamente atribuído pela idade, não deixa de ser verdade que a sua *maturidade participativa* (individual e coletiva) varia, fazendo com que os processos de envolvimento devam ser adaptados ao público em causa, também.

Apesar do artigo 12º ser o mais citado enquanto ponto de partida para justificar o direito das crianças a participar, Percy-Smith (2010) numa leitura mais restritiva, não deixa de notar que a redação usada apenas legitima a audição/consulta da opinião das crianças e não necessariamente o seu envolvimento ativo na construção e implementação de iniciativas relativas às questões que lhes digam respeito. E o mesmo autor questiona sobre a quem cabe decidir se uma questão lhes diz respeito ou não, sugerindo que, na prática, o poder continua a ser controlado em grande parte pelos adultos.

Também o parágrafo 1 do artigo 13º menciona um aspeto que tem particular relevância no contexto dos processos participativos com crianças: não apenas o direito de se exprimir e de aceder a informações, mas também de o poder fazer utilizando os meios à sua escolha:

*A criança tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem considerações de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança.* (UNICEF, 2004).

Esta conceção reconhece a especificidade dos meios a utilizar pelas e com as crianças no que respeita à comunicação. As implicações, em termos de processos participativos, é que as técnicas e processos utilizados terão de ser adequados à idade, sendo diferentes das normalmente usadas com adultos. As crianças devem pois ter o direito de se expressar oralmente ou usando outros meios à sua escolha, por exemplo, do campo das artes ou da representação (Mayo, 2001). Se se pensar nos processos de consulta pública no contexto português e nas técnicas que são normalmente utilizadas, o potencial envolvimento de crianças e jovens implica ir bastante mais além nas práticas que são normalmente utilizadas.

A adoção da CDC de forma tão abrangente no mundo inteiro podia levar a supor que a sua implementação se faria sem questionamentos de maior e sem sobressaltos. No entanto, a realidade mostra que continuam a existir frequentes atropelos ao espírito da Convenção, bem como dificuldades objetivas na sua implementação, em toda a sua extensão. Alguns autores sugerem que tal se deve também ao facto de os princípios subjacentes à CDC não serem totalmente universais e suficientemente neutros para que seja possível a sua implementação total, independentemente da diversidade dos contextos, nomeadamente os do mundo em desenvolvimento (Reddy, N. and Ratna, K., 2002; Skelton, 2007). Este é aliás um motivo de crítica à CDC e que está na base da existência de algumas vozes a sugerir a sua revisão (Skelton, 2007).

Por outro lado, como referem alguns autores (Graham *et al*, 2006; Skelton, 2007), é preciso não esquecer que o exercício concreto, pelas crianças, dos direitos consagrados na CDC, passa pelo estabelecimento de mecanismos que apoiem tal intenção e lhes garantam condições de acesso às pessoas, aos processos, às políticas, e aos sistemas que governam a vida pública. Ora isso é algo sempre difícil de acontecer em função da relutância que, tal como aconteceu com os direitos das mulheres, aqueles que exercem o poder têm em o partilhar. Nesse sentido, é exetável a existência de resistência, por parte dos adultos, em considerar estruturas e sistemas que ponham em causa a sua autoridade, ao conferir mais importância às crianças (Skelton, 2007).

Para lá dos debates que a simples existência (e adoção) da CDC suscitou, é reconhecido que esta serviu de ponto de partida para a realização de muitas iniciativas e projetos que procuraram dar corpo ao seu conteúdo e, nomeadamente, ao artigo 12º. Essas concretizações foram mostrando ser possível ter um bem-sucedido envolvimento dos jovens em domínios tão diversos como sejam: a investigação; a monitorização e tomada de decisão sobre a sua saúde; a gestão das instituições em que tomam parte (de que são exemplo as escolas); a avaliação de serviços destinados aos jovens; a representação dos pares ou a defesa de determinadas causas; a conceção, gestão, monitorização e avaliação de projetos; a organização de campanhas e lobbying; o desenvolvimento de análises e de políticas; a publicidade e uso dos *media*; ou a participação em conferências. (Lansdown, 2001)

### 3.1.5. CRIANÇAS E COMPETÊNCIA(S)

*A competência em ser cidadão não está limitada aos adultos, nem a incompetência está confinada às crianças*<sup>11</sup> (IAWGCP, 2008).

Um dos aspetos frequentemente apontados como limitadores da possibilidade de participação das crianças e jovens, bem como do assumir de uma cidadania plena, está relacionado com a sua capacidade, ou com reservas relativamente à mesma (Mathews, 2003). E Cele e van der Burgt (2013) afirmam mesmo que “a não ser que as competências das crianças sejam reconhecidas, não lhes será dado nenhum espaço para exercerem influência”.

Lister (2007) observa que este era também um dos argumentos frequentemente aduzido para afastar as mulheres das tomadas de decisão, e que teve de ser contrariado pelo movimento feminista na sua luta pela cidadania plena. A autora encontra aliás inspiração no percurso feito por esse grupo social rumo ao reconhecimento, para procurar um conceito de cidadania que possa incluir as crianças.

Com efeito, tal como às mulheres antes, às crianças são apontados aspetos de falta de competência (em particular ao nível da racionalidade) e de dependência. Estes aspetos são desafiados por alguns autores que questionam os critérios contra os quais é medida a competência das crianças (como antes o era a das mulheres). Se o quadro de referência dominante for definido à medida dos adultos será natural que a competência das crianças fique aquém do considerado aceitável. No entanto, é possível hoje identificar áreas ou aspetos da vida social em que as crianças são mais competentes, quer porque possuem maior conhecimento (nos assuntos relacionados com o seu quotidiano, por exemplo), quer porque desenvolveram maiores aptidões através de uma prática continuada de determinada tarefa.

---

<sup>11</sup> Tradução livre do autor. No original: “Competence as a citizen is not limited to adults and neither is incompetence restricted to children.” (IAWGCP, 2008).

Tal é particularmente evidente numa sociedade em que as tecnologias de informação e comunicação ganharam uma relevância incontornável e onde é reconhecido um ascendente das gerações mais novas na sua utilização para diferentes fins. E elas próprias têm sido geradoras de novas lógicas e novos hábitos. Como afirma Horelli (1994), “(o)s adultos já não podem ignorar as competências das crianças relativamente aos seus ambientes”

Mas a questão relativa à racionalidade pode ser posta em causa também por outros motivos. Em primeiro lugar, porque nem sempre os adultos agem de forma racional; e em segundo lugar, porque é questionável que exista apenas um tipo de racionalidade a considerar e que seja precisamente a dos adultos (Hill e Tisdall, 1997, *in* Lister, 2007). É pois preciso encontrar outras formas de olhar para as competências das crianças, respeitando o espírito do Artigo 5º da Convenção dos Direitos da Criança quando introduz o conceito de “capacidades evolutivas” (Lansdown, 2005).

O debate sobre as competências necessárias para o exercício pleno da cidadania, envolvendo as crianças, pode ter outra perspetiva. É a que diz respeito ao desenvolvimento dessas competências pela própria participação nos processos (entre os quais os de tomada de decisão). Poder-se-á questionar se os indivíduos que participam nesses processos precisam de deter já todas as competências consideradas necessárias ou se se pode ver o processo como uma oportunidade de as ir desenvolvendo (como sucede com os adultos). Este aspeto é particularmente relevante quando estão em causa indivíduos numa fase crucial do seu desenvolvimento pessoal (crianças), embora não deixe de ter pertinência relativamente a todos os cidadãos, já que é questionável que os adultos, só por o serem, possuam tais competências.

Chawla (1996, 2002) está entre os que têm dado destaque ao forte poder educativo das experiências participativas envolvendo crianças no planeamento do ambiente urbano em que vivem, apontando o impacto pessoal dessas experiências como uma das medidas do seu sucesso. A autora faz referência ao desenvolvimento de competências ao nível das relações interpessoais, da comunicação, do sentido de comunidade, do conhecimento e consciência do ambiente, da preparação para os processos democráticos de tomada de decisão e da cidadania ativa. E ao nível mais pessoal, menções são feitas, com base em vários autores, ao aumento da autoestima, ao sentido de eficácia pessoal e coletiva ou à maior sensibilidade às necessidades e problemas dos outros. Lansdown (2005) defende que a participação não é apenas um veículo para as crianças puderem influenciar mudanças mas também uma forma de desenvolver autonomia, independência, elevadas competências sociais e resiliência.

Visto desta perspetiva, a abertura de projetos e iniciativas à participação de crianças e jovens pode constituir um passo importante na aquisição de competências pessoais e de cidadania. Mas essa aquisição carece de estarem reunidas as condições mais adequadas para que isso aconteça. Chawla (2002), com base nos resultados do simpósio “Children’s Participation in Community Settings”, realizado em 2000, menciona um conjunto de condições para que projetos com a participação de crianças possam potenciar o desenvolvimento de competências:

- As crianças têm responsabilidade concreta e influência;
- As crianças compreendem e tomam parte na definição dos fins da atividade;
- As crianças desempenham um papel na tomada de decisão e no atingir dos objetivos, tendo acesso à informação que lhes permite tomar decisões esclarecidas;
- As crianças são ajudadas a construir e expressar as suas opiniões;
- Há uma boa dose de oportunidades para ser ouvido e contribuir;
- O projeto oferece ocasiões para que o desenvolvimento de competência seja feito de forma gradual;
- O projeto disponibiliza formas de apoiar o envolvimento dos jovens em assuntos que eles próprios iniciem;
- O projeto resulta em resultados tangíveis.



Volta-se assim à perspetiva de que a participação é importante não apenas pelos resultados finais que produz mas pelo impacto que o próprio processo traz àqueles que nele tomam parte. E, como refere Lansdown (2005), tal tem efeitos positivos também para o processo de participação, a médio/longo prazo: “Como os adultos, as crianças adquirem competência e confiança através da experiência direta: a participação leva a níveis maiores de competência o que, por sua vez, melhora a qualidade da participação” (pp 17)

### 3.1.6. AS CRÍTICAS À PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS

Existe um amplo consenso, ao nível do discurso, sobre a possibilidade da participação de crianças e jovens na vida coletiva, em particular na das suas comunidades (Percy-Smith e Thomas, 2010). De facto, mesmo que o entendimento sobre o conceito de *participação* possa variar, é difícil encontrar quem o conteste, havendo uma aceitação generalizada da ideia de que é bom ter as crianças e jovens mais envolvidos nas decisões (Tisdall, 2008).

Ao nível do debate teórico (como se verá mais à frente neste trabalho), a discussão dos diferentes modelos e as críticas respetivas não põem em causa esse pressuposto e o vasto acervo de literatura sobre a matéria, oriunda de áreas de saber cada vez mais diversificada (das ciências sociais e políticas) comprova o interesse do tema, assumindo o seu carácter multidimensional e a sua pertinência. Também ao nível da prática a aceitação tem-se generalizado nos últimos 20 anos, tendo o termo sido incluído nos discursos dominantes em diversas áreas: no desenvolvimento, na educação, no governo local, nos serviços, na inclusão social, na sustentabilidade, ou nos direitos humanos. Como referem alguns autores (Mayo, 2001; Skelton, 2007) *participação* passou a ser uma palavra indispensável em qualquer um desses discursos. Os problemas têm acontecido na passagem da retórica à prática (Mayo, 2001; Badham, 2004; Graham *et al*, 2006; Thomas, 2007; Skelton, 2007; Percy-Smith e Thomas, 2010).

Apesar do consenso gerado à volta do princípio de ter as crianças a participar, podem identificar-se um conjunto de críticas que se situam principalmente em dois planos: 1) aquelas que têm como objeto algumas das motivações que querem justificar a participação dos jovens e 2) as que colocam em evidência os desafios associados à prática da participação e aos seus resultados.

#### a) As críticas às motivações

No plano das críticas às diferentes motivações apresentadas para a participação dos jovens, Mannion (2007) procura resumir as principais debilidades apontadas. A primeira delas está relacionada com a ideia de que tal participação permite oferecer um melhor nível de serviços às crianças e jovens; segundo o autor tal pode ser considerado como uma abordagem meramente utilitária, servindo mais o adulto (que oferece os serviços) do que a criança. No mesmo sentido, Percy-Smith (2010) põe em causa se a preocupação em providenciar melhores serviços às crianças está ligado ao seu reconhecimento enquanto cidadãos ativos. Por outro lado, Mannion sugere que pode ser uma ilusão pensar que as opiniões das crianças expressam de facto as suas necessidades ou desejos tendo em conta que essas opiniões podem ser moldadas por constrangimentos externos (por exemplo, o que os outros esperam delas), ou podem ser distorcidas pelos adultos que as acolhem de modo a ajustá-las aos seus interesses.

O segundo grupo de críticas prende-se com a abordagem baseada nos direitos das crianças. Aqui é identificada uma tensão na coexistência de duas expectativas: a de que as crianças tenham as suas necessidades supridas (porque ainda não têm capacidade para as suprir sozinhas) e de que a sua opinião seja tida em conta nos assuntos que as afetam (assumindo que elas possuem a capacidade para o fazer).

A abordagem baseada nos direitos, e em particular a Convenção dos Direitos da Criança, merece ainda críticas de ser demasiado *ocidentalizada* não tendo em conta os diferentes contextos e matrizes culturais, chegando mesmo a ser acusada de inspirar um certo novo colonialismo (Mayo, 2001; Tisdall e Punch, 2012).

Uma terceira abordagem na qual é identificada uma ambiguidade é a que diz respeito à cidadania. Segundo Mannion, os que defendem a participação das crianças por este prisma sustentam que elas devem ser consideradas como cidadãos *agora* (e portanto com a possibilidade de intervir) mas não deixam de apresentar as práticas participativas como uma oportunidade importante para o desenvolvimento da cidadania, ao equipar as crianças com competências relevantes para o seu exercício *no futuro*.

A última crítica apontada por Mannion é mais transversal e diz respeito à insuficiente atenção que qualquer das abordagens dá aos impactos provocados pela participação dos jovens nos próprios adultos e nas relações intergeracionais. Segundo o autor, as abordagens principais estão incompletas ao centrarem-se principalmente nos jovens e nos mecanismos de consulta ou participação, sendo essa a razão pela qual o progresso neste domínio tem sido lento e limitado, na prática. Este é, de facto, um aspeto relevante e a merecer atenção no futuro.

#### b) As críticas à prática

Mas é precisamente na aplicação prática da participação das crianças e jovens que as críticas são mais abundantes, ainda que essas críticas não sejam dirigidas ao conceito em si mas à forma como é aplicado e aos agentes envolvidos ou responsáveis por essa implementação.

Subjacente a essas críticas está precisamente a constatação de que, apesar das muitas experiências e iniciativas levadas a cabo, o impacto no domínio público parece ser limitado, não se registando mudanças significativas (Thomas, 2007). Mas mesmo estas aceções carecem de maior sustentação pois outra das críticas de base diz respeito à insuficiência de mecanismos de registo dos resultados e de reflexão crítica sobre os impactos, nomeadamente os externos (Freeman *et al*, 2003, Percy-Smith, 2010 Tisdall e Punch, 2012).

Neste particular, sobressai o reparo de que faltam testemunhos e evidências com origem nas próprias crianças (Mayo, 2001; Freeman *et al*, 2003) embora seja ao nível educativo (do impacto pessoal) que se têm recolhido mais evidências sobre o efeito das práticas participativas envolvendo das crianças e jovens (Percy-Smith, 2010).

De acordo com Thomas (2007) as principais objeções às práticas correntes centram-se em dois aspetos principais: em primeiro lugar, não conferem poder real às crianças (sendo portanto ineficazes), e depois, falham em incluir alguns grupos de crianças (nomeadamente os já desfavorecidos). Não é o princípio em si que se contesta mas antes a forma como é aplicado, bem como os seus resultados, em termos de eficácia e alcance.

Entre as causas associadas à **falha na transferência de poder real para as crianças** estão: 1) a natureza dos processos, considerados “pesados e opacos” (Mathews, 2003), *top-down* (Badham, 2004), dificultando o acesso às ocasiões de tomada de decisão (Hill *et al*, 2004; Percy-Smith, 2005, *in* Thomas, 2007); 2) a existência de “redes invisíveis de poder” (Mathews, 2003) e de forças económicas e sociais poderosas contra as quais as crianças pouco podem (Percy-Smith, 2005, *in* Thomas, 2007); e 3) a persistência de uma cultura *endémica* de não-participação e uma resistência, por parte dos adultos, em ceder o controlo (Mathews, 2003; Badham, 2004).

No que respeita a este último aspeto, Mathews (2003) faz notar que a reação do adulto não deixa de refletir aquilo que foi a sua própria experiência enquanto criança ou jovem:

*A maioria dos adultos cresceu num tempo em que os direitos das crianças não eram tomados a sério, e não é surpreendente que aqueles sem grande experiência em ter uma palavra a dizer antevejam problemas e dificuldades relativamente às gerações seguintes. (pp 275).*

Para o mesmo autor, as reservas mais gerais que os adultos têm relativamente à participação das crianças residem em três motivos principais que são frequentemente aduzidos: a falta de competência das crianças, o seu desinteresse pelos assuntos públicos, e a necessidade de os proteger da pressão dos adultos. Mathews refere também que estes obstáculos, relativos às atitudes dos adultos, podem ser complementados por outros relacionados com as crianças, podendo estas decidir não querer participar, seja por falta de interesse ou por ceticismo face às oportunidades que lhes são oferecidas.

A ausência de transferência de poder real para as crianças e a natureza dos métodos e estruturas formais em presença são particularmente criticadas por Percy-Smith (2010). Este autor postula que os atuais *espaços* institucionais são totalmente inadequados para encorajar a participação dos jovens e que deveria haver uma transferência do enfoque para os *espaços* do quotidiano.

*(...) se queremos impulsionar uma cultura de participação democrática, de inclusão e cidadania ativa, temos de nos afastar da atual ênfase na participação nos processos formais e institucionais de tomada de decisão e, em alternativa, focar mais na multiplicidade de maneiras em que as pessoas atuam nos contextos do quotidiano e assim contribuem para, e constroem, um sentido de intervenção. Para os jovens isto significa os espaços públicos, escolas, bairros, associações e organizações onde eles se podem empenhar, explorar, aprender, exprimir-se, interagir com os outros, desenvolver ideias, tomar a iniciativa, assumir responsabilidades e desenvolver confiança e competências, de modo a adquirirem gradualmente as capacidades para moldar e influenciar o seu entorno, as suas vidas e os seus futuros (Percy-Smith, 2010:119)*

Relativamente à **insuficiente inclusão**, são apontadas falhas na seleção/recrutamento das crianças envolvidas (Hill *et al*, 2004). Em particular refere-se a dificuldade de envolvimento daquelas que vivem nos meios mais desfavorecidos, não apenas porque lhes será difícil participar em decisões coletivas quando não conseguem controlar decisões particulares básicas, mas também porque, ao terem muitas vezes uma relação de dependência para com as autoridades, têm um permanente *deficit* de poder em relação às mesmas (Badham, 2004).

Esta limitação na diversidade das opiniões recolhidas é ainda mais significativo se se considerar que as opiniões que são expressas são passíveis de não representar, pelos motivos antes referidos, as reais necessidades/desejos das crianças que as emitem (Percy-Smith, 2010). Tal crítica significa que as práticas participativas podem correr o risco de não conseguir reunir um conjunto significativo e diversificado de contributos genuínos, ficando os desejos das crianças *diluídos* entre os restantes interesses em presença. Todavia, há que reconhecer que o perigo referido não se circunscreve a este grupo social particular já que poderia ser referido relativamente aos cidadãos de uma forma geral.

Ainda no capítulo da inclusão social (e de como a participação a pode potenciar), Percy-Smith (2010), manifesta dúvidas quanto à eficácia da tradução prática de tal propósito. De acordo com a sua experiência em iniciativas no Reino Unido, o autor refere ter conhecido vários jovens que, tendo aderido a oportunidades de participação (conselhos, projetos, etc), continuavam a experienciar, no final das mesmas, sinais de exclusão social como a falta de emprego e de perspetivas ou, a descriminação na utilização do espaço público (para os quais, paradoxalmente, eram convidados a contribuir em ocasiões formais).

Percy-Smith conclui que isto é uma manifestação de que as oportunidades de participação são muitas vezes levadas a cabo com o intuito de beneficiar as organizações que as promovem e menos de fazer desenvolver aqueles que nelas tomam parte.

Mathews (2003) aponta outros dois aspetos que contribuem para o insucesso de algumas experiências participativas com as crianças: uma é a **falta de preparação dos técnicos/promotores** para lidar com este tipo de público, que também não é compensada com o envolvimento de *especialistas* (professores, educadores, animadores comunitários ou outros) que possam servir de mediadores.

Um outro assunto mencionado situa-se ao nível dos **recursos** (tempo, dinheiro, materiais, pessoas...) necessários para este tipo de operação. A este nível, os recursos que existem, para além de serem normalmente limitados, estão muitas vezes direcionados para outros tipos de prioridades ou organizados de tal maneira que torna incompatível o seu uso.

Hill *et al* (2004) referem um outro aspeto relacionado com o impacto: é a de que as práticas implementadas não têm sido capazes de criar um **diálogo duradouro** e de longo prazo entre jovens e adultos, isto é, a relação esgota-se com o final de cada iniciativa. Esta constatação de ordem prática está na linha da proposta de Mannion (2007) de reenquadrar a temática da participação dos jovens centrando-a na relação jovem-adulto, já que o adulto desempenha um papel-chave em todo o processo enquanto elemento facilitador (ou de bloqueio).

As **estruturas** mais *permanentes* destinadas à participação de jovens (como os fóruns, parlamentos, conselhos, etc) são também objeto de reparos relacionados com a tendência para reproduzir as estruturas *dos adultos*, nomeadamente nos métodos utilizados. A consequência direta disso é a expectativa de que as crianças se comportem e reajam como *pequenos adultos*.

Outras críticas fazem alusão ao seu caráter apenas representativo (e não efetivamente participativo), à predominância de mensagens dos adultos, à inexistência de poder de decisão ou, ao menos, de meios efetivos de reporte que possam exercer uma influência real (Thomas, 2007).

Como se nota, as muitas críticas apresentadas não põem verdadeiramente em causa o facto de ter os jovens a participar, centrando-se mais na forma como tal tem sido feito e nos atores que estão envolvidos em tais processos.

### 3.2. O DEBATE TEÓRICO

As múltiplas experiências realizadas em que a participação das crianças foi explorada sob várias perspetivas estiveram na origem de um conjunto de reflexões, tendo posto a descoberto tensões e desafios ao nível das motivações, das políticas e das práticas. Mas, como referem Tisdall e Liebel (2008), a abordagem teórica sobre a participação das crianças nunca se conseguiu manter a par destes debates que foram emergindo dos resultados das diversas experiências práticas.

Verifica-se assim, ainda hoje, um desfasamento entre a constatação de um crescente número de situações objeto de preocupação, e a construção de um quadro concetual de referência. Não se pode portanto falar da existência de uma teoria única e universal relativamente a esta matéria (Thomas, 2007) mas apenas dum debate, ainda não conclusivo, que se terá iniciado com a apresentação das primeiras tipologias de participação aplicadas aos processos envolvendo crianças e jovens, no início da década de 90 do século XX, tendo evoluído a partir daí.

Thomas (2012a, 2012b), distingue duas fases no debate teórico relativo à participação das crianças:

- Numa primeira fase, apelidada pelo autor de *endógena*, os enquadramentos conceptuais advinham diretamente dos resultados das experiências no terreno, e tinham uma vertente mais classificativa do que explanatória. Incluem-se nesta fase os vários modelos que foram sendo produzidos, por exemplo, por Hart (1992, 1997), Treseder (1997), Shier (2001), Lansdown (2001) e outros, e que serão descritos mais à frente neste trabalho;
- As mais recentes contribuições (nomeadamente a partir de 2006) têm procurado construir uma teoria mais complexa da participação das crianças ao incorporar conhecimento de outras disciplinas, classificando assim o autor esta nova fase como *exógena*. As disciplinas provêm, na opinião de Thomas, de duas grandes áreas, nomeadamente a ciência política e a teoria social. Entre as fontes de ideias estão teorias de democracia deliberativa, teorias de governança, teoria do uso do espaço, teorias de mudança social, teoria da cidadania, teoria de geografia social ou teoria de investigação-ação, sendo que a maioria dos contributos se refere à participação das crianças no domínio público.

É neste último contexto que se situa a presente tese, ao abordar o assunto da participação dos jovens em articulação com as temáticas da governança, da cidadania, da mudança social e do uso do espaço.

### 3.2.1. AS TIPOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO COMO FONTE DO DEBATE TEÓRICO

O debate teórico sobre a participação das crianças foi baseado, até recentemente, na discussão de diversas tipologias que foram sendo propostas<sup>12</sup>. Desde os anos 70 que há registo de experiências feitas por investigadores, e projetos levado a cabo por agências, com o objetivo de envolver as crianças e jovens. No entanto, foi preciso chegar ao início da década de 90 para que uma primeira proposta de modelo fosse capaz de mobilizar atenções e suscitar debates mais alargados.

#### a) O modelo de Hart (1992)

Roger Hart, para além das experiências práticas que foi levando a efeito, concebeu aquele que foi o primeiro modelo conceptual do envolvimento de jovens na comunidade, que continua ainda hoje a ser uma referência incontornável, apesar dos outros que se lhe seguiram.

Para Hart, as crianças (na aceção das Nações Unidas, ou seja, todos os menores de 18 anos) têm o direito a participar nas decisões que influenciam as suas vidas. Essa é, aliás a sua conceção de “participação”, conforme referido antes neste trabalho: “O termo ‘participação’ é usado (...) para se referir genericamente ao processo de partilhar as decisões que afetam a vida de cada um e da comunidade em que cada pessoa vive” (Hart, 1992:5).

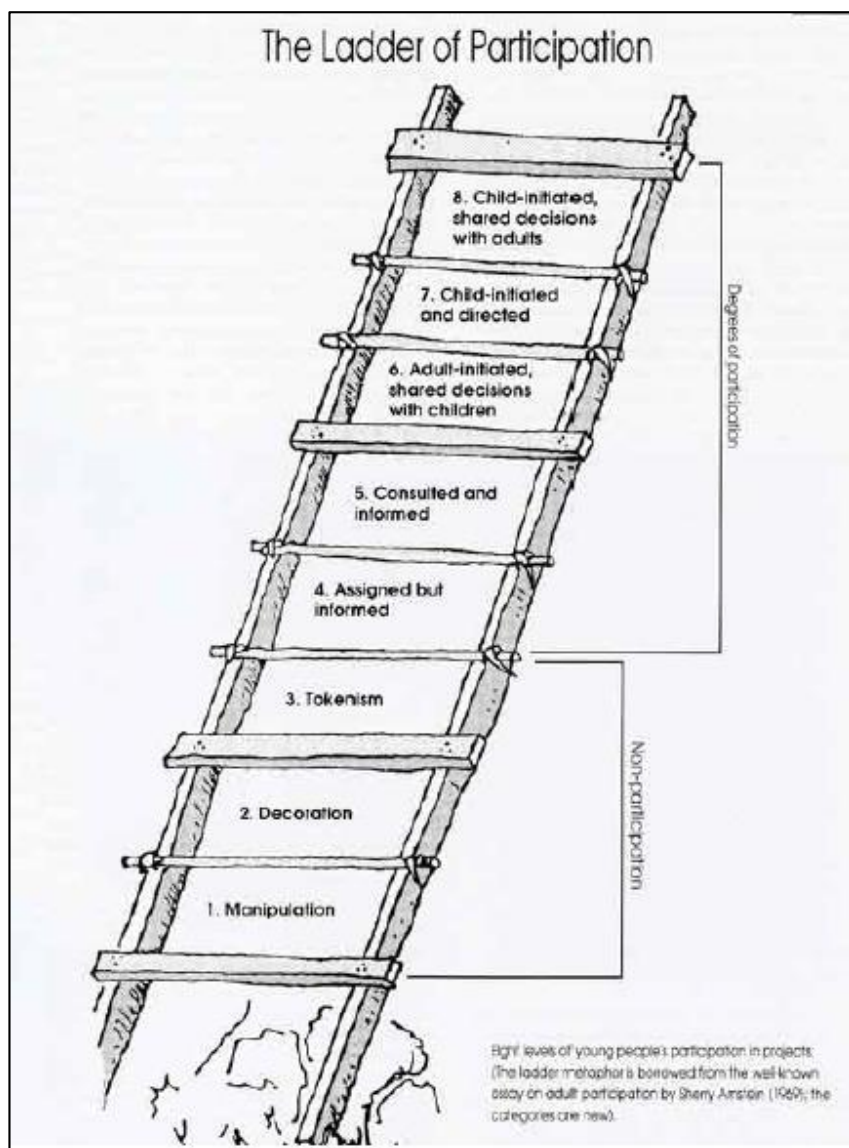
Mas para este autor as razões estendem-se para lá da questão do direito de participação, tal como expresso na Convenção dos Direitos da Criança, da qual parte. Hart valoriza aquilo que os jovens têm para dizer e, não menos importante, os efeitos de longo prazo que uma participação pode trazer, no que refere à cidadania, quando proporcionada em idades mais jovens.

---

<sup>12</sup> Karsten (2012) faz uma listagem exaustiva dos principais modelos e origens dos mesmos, no contexto da participação pública geral (começando com o modelo de Arnstein) e também no domínio específico do trabalho com crianças e jovens

É nesse sentido que refere que é irrealista esperar que um indivíduo, ao completar 16, 18 ou 21 anos, se torne de repente um cidadão responsável e participativo se não experimentou antes as competências e responsabilidades que isso envolve.

A “escada de participação” de Hart (Figura 11) inspira-se no modelo de Arnstein (1969) mas adapta-o ao caso mais particular da participação de crianças e jovens, em que as diferenças no acesso ao poder e aos mecanismos de tomada de decisão são ainda mais evidentes.



Fonte: Hart (1992)

Figura 11 – A escada de participação de Hart (1992)

O modelo, baseado na existência de diferentes categorias de participação de jovens em projetos, começa por referenciar três situações de *não-participação*: manipulação, decoração e *tokenismo*. Nestas, os jovens pouco mais são do que *adereços* do próprio projeto já que, apesar de terem uma intervenção pré-determinada (pelos adultos) não têm consciência do propósito das suas ações ou mesmo de que trata o projeto para o qual foram chamados.

No limite, podem ser chamados para dar a sua opinião ou intervir sobre determinado assunto mas sem qualquer preparação prévia ou consequência prática de tal exercício. Hart reconhece que tal tipo de envolvimento até pode constituir uma oportunidade positiva, quer para os jovens quer para os adultos, mas não poderá ser considerada como uma participação com significado.

Pode parecer estranho que um modelo que procura reproduzir diferentes formas de participação inclua categorias consideradas de não-participação (essa é mesmo uma das críticas feitas ao mesmo) mas a visibilidade dada a estes falsos tipos de participação é apontada como sendo uma das maiores utilidades do trabalho de Hart. De acordo com Shier (2001), muitos técnicos que desenvolvem trabalho *no terreno* referem esse fator como um dos aspetos mais positivos do modelo: ajudar a reconhecer este tipo de práticas não-participativas para as poder eliminar no seu trabalho.

As restantes cinco categorias da *escada* são já consideradas como permitindo uma participação genuína por parte dos jovens, ainda que os graus de envolvimento e o acesso aos mecanismos de exercício do poder por parte dos mesmos vão progredindo.

Nas duas categorias mais elementares (“nomeado mas informado” e “consultado e informado”) os jovens não participam na tomada de decisão mas são convenientemente informados ou mesmo consultados. No topo da *escada* podem-se encontrar as situações em que os jovens participam das tomadas de decisão por iniciativa dos adultos ou promovem projetos próprios, abrindo-os ou não à partilha de decisão com os adultos.

Um dos aspetos relevantes do modelo de Hart é que, contrariamente ao que podia ser esperado, o degrau mais alto da *escada* não corresponde ao controlo total (da conceção à ação) e independente por parte dos jovens, mas sim a um estado em que os próprios jovens reconhecem que a cidadania plena passa por incluir todos os que são afetados pelas decisões, incluindo os adultos.

Nesse “nível máximo de cidadania” (Hart, 2008) os jovens têm a confiança suficiente para, iniciando o processo, nele envolver os adultos e com eles trabalhar de forma colaborativa.

Este debate pode ser particularmente relevante no âmbito do ambiente urbano e dos projetos que possam ter como objetivo mudanças no mesmo. Tal como reconhece Chawla (2002) esse ambiente é normalmente muito politizado e a participação das crianças requiere sempre um grau de colaboração e apoio dos adultos. Segundo a autora, “(p)rojetos inteiramente iniciados e levados a cabo por crianças têm mais probabilidade de florescer em áreas que não interfiram com os interesses dos adultos”. O ambiente urbano obriga pois à interação entre indivíduos de várias gerações e interesses diversos, algo que comporta um esforço adicional de diálogo e compreensão.

Nas reflexões à volta deste modelo, Hart coloca uma ênfase na questão do contexto onde terá lugar determinado projeto ou iniciativa que se queiram participativos; segundo o autor, há aspetos históricos, culturais, familiares, económicos ou de capacitação dos jovens, que podem fazer variar a maior ou menor adequação das diferentes categorias.

Hart sublinha então que a *escada* não deve ser vista como uma medida universal da qualidade da participação dos jovens, e o degrau mais alto da mesma não é obrigatoriamente sempre aquele que se deve atingir. Os próprios jovens podem querer ter graus de envolvimento diferentes em projetos de natureza ou complexidade diversas. (Hart, 2008)

Apesar dos cuidados expressos por Hart logo no enunciado do modelo, este foi sendo objeto de várias críticas com origem não apenas do mundo académico mas também de agências, serviços e técnicos que, na prática, têm procurado impulsionar uma maior participação de jovens na sua comunidade.

Entre as críticas apontadas sobressaem as seguintes:

- A menção às três categorias de não-participação que, na opinião de alguns autores, não deviam sequer ser incluídas (Treseder, 1997);
- A linearidade ou unidimensionalidade do modelo que não traduz a complexidade das situações e das relações de poder (Lardner, 2001);
- A ideia implícita de que o progresso se faz de forma sequencial e que todas as atividades deveriam procurar atingir sempre o nível mais alto da “escada” (Treseder, 1997);
- O facto de a *escada* não representar níveis de participação dos jovens mas principalmente os diferentes papéis que os adultos desempenham em relação à potencial participação dos mesmos (Reddy, N. and Ratna, K., 2002) ou a repartição de poder entre jovens e adultos (Hinton R., 2006).

Hart (2008) não deixa de reconhecer como justas algumas das críticas que foram fazendo ao seu modelo (aliás ele próprio tinha avançado com algumas delas logo de início) mas também sugere que algumas interpretações poderão ter sido abusivas. Como refere o autor, aquilo que ele tinha criado como um quadro de referência e ponto de partida para uma discussão mais larga acabou por ser tomado como uma ferramenta prática de medição do nível de participação dos jovens.

Quando, quase 20 anos depois, Hart (2008) revisita o seu modelo, é ele próprio que identifica as principais críticas ou equívocos de que a sua metáfora da *escada* foi alvo ao longo dos anos: a tendência para pensar que se tratava de um modelo de desenvolvimento com fases sequenciais ou níveis de participação; o facto de não defender como estado último desejável o *poder aos jovens*; a tentação de usar o modelo como uma ferramenta de avaliação de projetos em termos de participação; ou as limitações culturais de um modelo marcado por uma matriz ocidental.

Apesar de todas as críticas e das propostas de modelos alternativos que lhes estiveram associadas, o modelo de Hart continua a constituir uma referência incontornável no domínio da participação dos jovens.

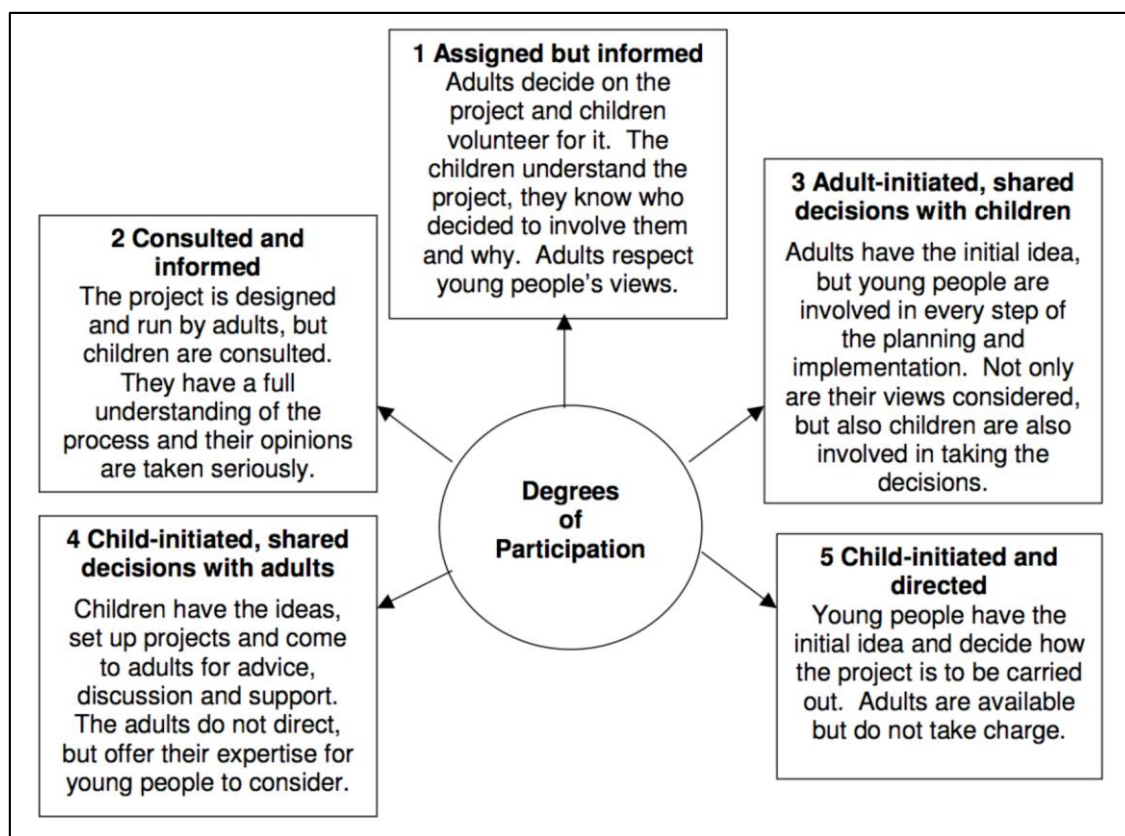
#### b) O modelo de Treseder (1997)

Treseder propõe um modelo que procura fazer face a duas das maiores críticas feitas ao modelo de Hart: as questões relativas aos níveis de não-participação e à hierarquização e sequencialidade dos diferentes níveis. Esta ideia de sequencialidade associada à escada é mesmo classificada como *limitativa* para aqueles que queiram envolver as crianças, já que, como refere este autor, em certos contextos o nível mais alto da escada pode ser inapropriado, não sendo portanto o objetivo mais indicado para atingir.

Treseder advoga assim que os cinco níveis de participação definidos no modelo de Hart, devem ser encarados como formas diferentes (ainda que iguais em importância) de participação. O nível a utilizar deve ser aquele que se entenda como o mais adequado ao ambiente particular em que se desenvolve a iniciativa, e quem gerir um processo participativo não deve sentir que está a falhar se trabalhar em outros níveis que não seja o de controlo total por parte dos jovens (Thomas, 2012). Não se pode deixar de notar que, uma vez mais, é ao *gestor* do processo (normalmente um adulto) que é dado poder de decidir qual o nível de envolvimento a atingir.

De forma a reforçar a ideia de que as diferentes formas de participação são iguais em importância, Treseder representa-as num círculo, sem ordem particular, chamando-lhes “graus de participação.” (Figura 12)





Fonte: Participation Models, Karsten (2012)

Figura 12 – Modelo de participação de Treseder (1997)

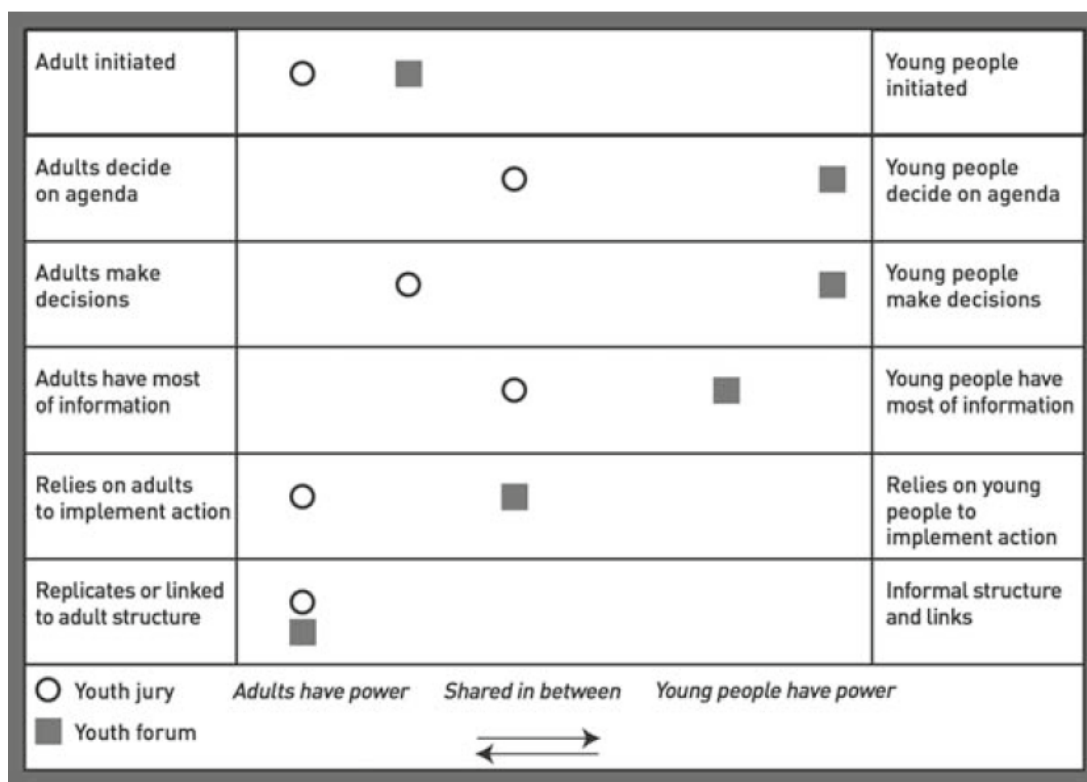
Por outro lado, Treseder chama a atenção para o facto de que, apesar da participação dos jovens não dever ser limitada, só se pode esperar que eles tomem a iniciativa e o controlo sobre projetos quando tenham ganho confiança e desenvolvido capacidades de participação. E que tal pode ir sendo adquirido através do envolvimento progressivo e continuado em oportunidades diversas de participação (com graus de exigência diferentes). Uma vez mais, ressalta a importância da capacitação dos jovens e do papel do *aprender fazendo* nesse processo.

c) O modelo de Lardner – Clarity model of participation (2001)

O modelo de Lardner foi desenvolvido pela consultora *Clarity*, do Reino Unido, no âmbito da conceção de uma ferramenta de avaliação de participação destinada a jovens, encomendada pela *Edinburgh Youth Social Inclusion Partnership*.

Procurando ultrapassar a questão da unidimensionalidade da metáfora de Hart, Lardner propõe uma grelha na qual fica muito evidente a questão da repartição de poder entre jovens e adultos para as diferentes situações ou métodos de participação que se queiram avaliar. (Figura 13)

Lardner introduz o conceito de “dimensões de participação” baseando a sua definição nas cinco condições para o *empowerment* dos jovens (no sentido de *exercício do poder*), tal como definidas por Hodgson (1995), e que já tinham sido tidas em conta no modelo de Treseder: acesso aos que exercem o poder; acesso a informação relevante; possibilidade de escolha entre diferentes opções; apoio de uma pessoa de confiança independente; e, a existência de uma forma de apelo ou de queixa, caso alguma coisa corra mal.



Fonte: Participation Models, Karsten (2012)

Figura 13 – Modelo de participação de Lardner (2001)

Lardner sublinha que não há uma maneira ideal de envolver os jovens; a forma mais adequada pode variar em função do propósito do exercício/projeto, do tipo de questões em causa, da natureza da experiência (exercício pontual ou mecanismo contínuo) e do grau de compromisso que jovens e adultos estão dispostos a ter na participação.

#### d) O conceito de Lansdown (2001)

Lansdown, tal como outros o tinham feito, parte da abordagem dos Direitos da Criança para defender uma maior participação dos jovens na sociedade e nos seus mecanismos de tomada de decisão. Baseado na análise de um conjunto de experiências internacionais o autor advoga que aquelas com verdadeiro significado em termos de participação dos jovens podem ser agrupadas em três categorias apenas cujas características principais são descritas no Quadro 6.

O autor simplifica as formas de participação resumindo-as aos processos de consulta (em que há uma dominância por parte pelos adultos), às iniciativas participativas (em que há uma maior partilha de protagonismo, embora sejam iniciadas pelos adultos), e à promoção das próprias prioridades e preocupações por parte dos jovens (self-advocacy).

Quadro 6 – Categorias de participação (Lansdown, 2001)

<b>Categoria</b>	<b>Características</b>
<b>Processos consultivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Iniciados pelos adultos</li> <li>– Conduzidos e geridos pelos adultos</li> <li>– Os jovens não têm controlo sobre os resultados</li> <li>– Os jovens podem ter oportunidades de coorganizar, adquirir competências e confiança, e contribuir para influenciar os resultados</li> </ul>
<b>Iniciativas participativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Iniciadas pelos adultos</li> <li>– Envolvem a colaboração dos jovens</li> <li>– Envolvem a criação de estruturas que permitem aos jovens questionar ou influenciar os resultados</li> <li>– Normalmente envolvem a possibilidade de os jovens dirigirem a ação assim que o projeto está em andamento</li> </ul>
<b>Promoção de <i>self-advocacy</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Os assuntos objeto de preocupação são identificados pelos próprios jovens</li> <li>– O papel dos adultos é o de facilitador, não de líder</li> <li>– O processo é controlado pelas crianças</li> </ul>

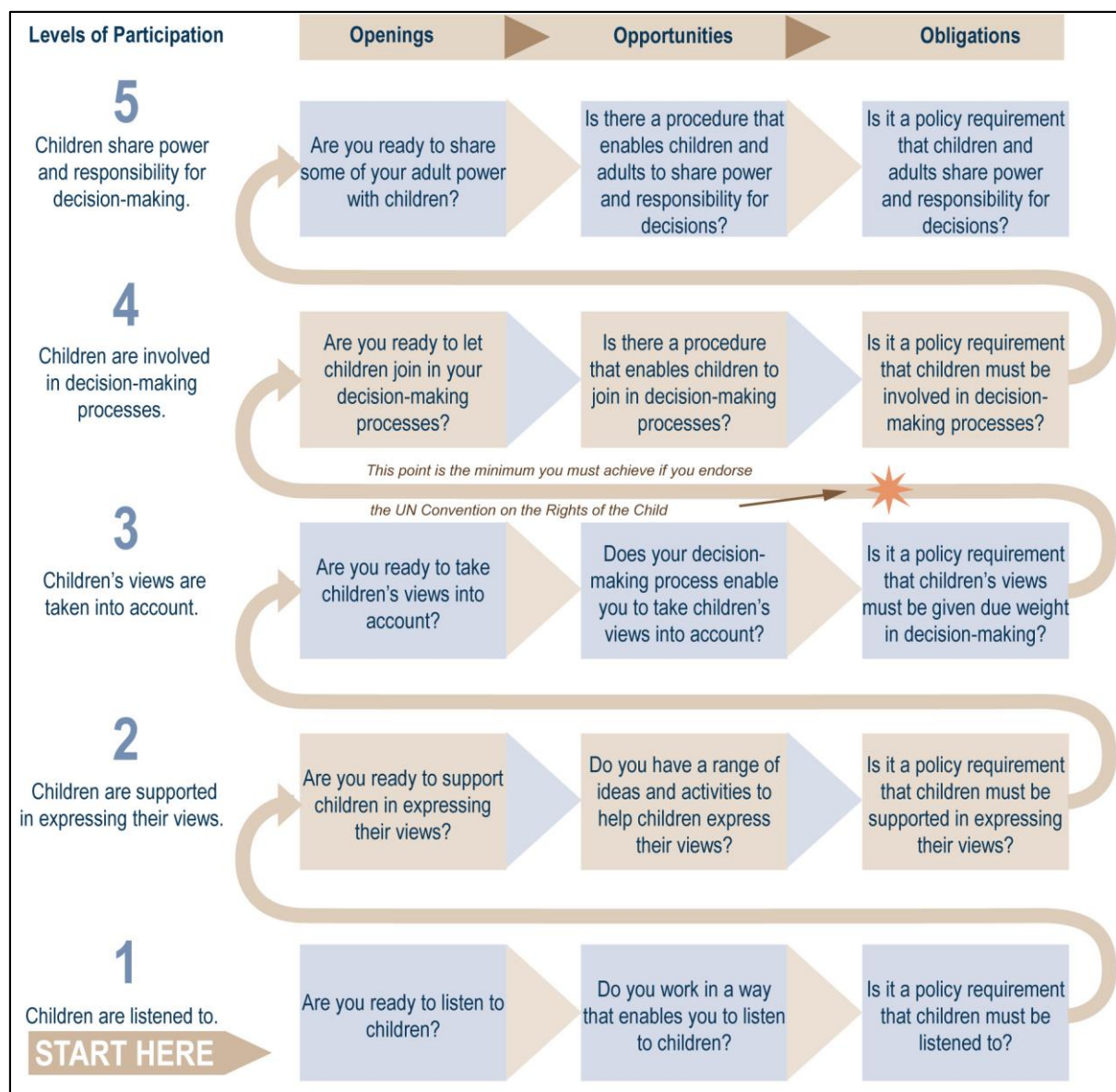
Esta organização simples emerge da prática observada num conjunto de experiências, não havendo ligação ou referência direta aos modelos mais conceptuais entretanto elaborados (e descritos anteriormente).

e) O modelo de Shier (2001) – Caminhos para a participação

Tendo por base trabalho desenvolvido no Reino Unido na sequência da adoção da Convenção dos Direitos da Criança, Shier propõe algo que começa por apresentar como um modelo alternativo ao de Hart, mas que acaba por definir como sendo uma potencial ferramenta complementar, de tipo mais prático, que auxilie os técnicos a explorar as diferentes categorias de participação e a posicionarem-se nas mesmas ao longo de um *caminho* (que mantém características de linearidade).

O modelo baseia-se em cinco “níveis de participação” equivalentes aos de Hart (em que os de não-participação não são considerados) mas, para cada um deles, define três fases de compromisso: *Abertura*, *Oportunidades* e *Obrigações*.

Essas três fases expressam um crescendo na adoção de práticas participativas, sendo o indivíduo ou organização *conduzidos* através de um conjunto de perguntas que os levam a refletir sobre: se estão disponíveis para operar daquela maneira (*Abertura*); se estão criadas as condições (recursos, competências, etc) para se poder operar dessa maneira (*Oportunidades*); ou se é uma obrigação (política, operacional ou outra) operar da maneira em causa, fazendo portanto parte do próprio sistema de funcionamento (*Obrigações*). (Figura 14)



Fonte: Shier (2008)

Figura 14 – Caminhos para a participação (Shier, 2001)

As respostas às perguntas indicadas permitem o posicionamento no “caminho de participação” e a identificação dos passos a tomar para que ocorra progresso, do ponto de vista de uma maior participação dos jovens. Shier reconhece que será pouco provável que quem use a ferramenta identifique de forma inequívoca *um* ponto do “caminho” onde se situe, podendo estar em diferentes fases em diferentes níveis, e que essa variação poderá ser ainda maior ao analisar diferentes tarefas ou aspetos do trabalho (por exemplo, numa organização).

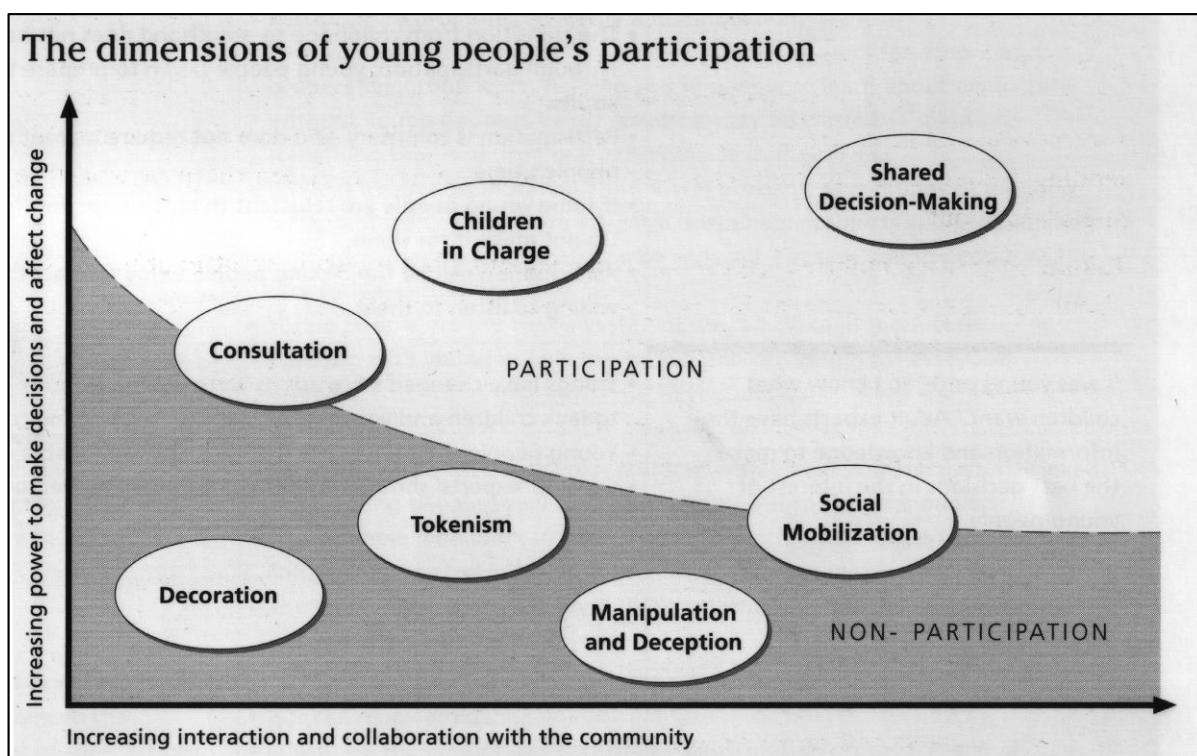
Apesar do cariz prático do modelo, Shier refere que o seu valor maior poderá não estar na sua aplicação direta mas no seu potencial em suscitar o debate e reflexão interna com vista a melhorar a participação de jovens nos projetos ou nas organizações.

## f) O quadro concetual de Driskell (2002)

Numa das obras de referência relativa à prática da participação de jovens no desenvolvimento da comunidade, publicado pela UNESCO, Driskell apresenta um outro quadro concetual para pensar essa participação.

Esse quadro reorganiza as oito categorias da *escada* de Hart em função de duas “dimensões de participação” principais: 1) o poder dos jovens em tomar decisões e influenciar as mudanças, e 2) a interação e colaboração entre os jovens e as outras pessoas da comunidade (Figura 15).

Driskell reconhece que o poder e o seu exercício são fundamentais nos processos participativos para proporcionar a mudança, mas que tal deve ser articulado com uma adequada interação e colaboração permanentes entre as pessoas da comunidade. Para ele, a verdadeira participação dos jovens na comunidade é aquela em que estes são tratados como parceiros, sendo-lhes proporcionado acesso aos mecanismos de poder (/tomada de decisão) e genuínas oportunidades de interação e colaboração com as restantes pessoas.



Fonte: Karsten (2012)

Figura 15 – Quadro concetual de Driskell (2002)

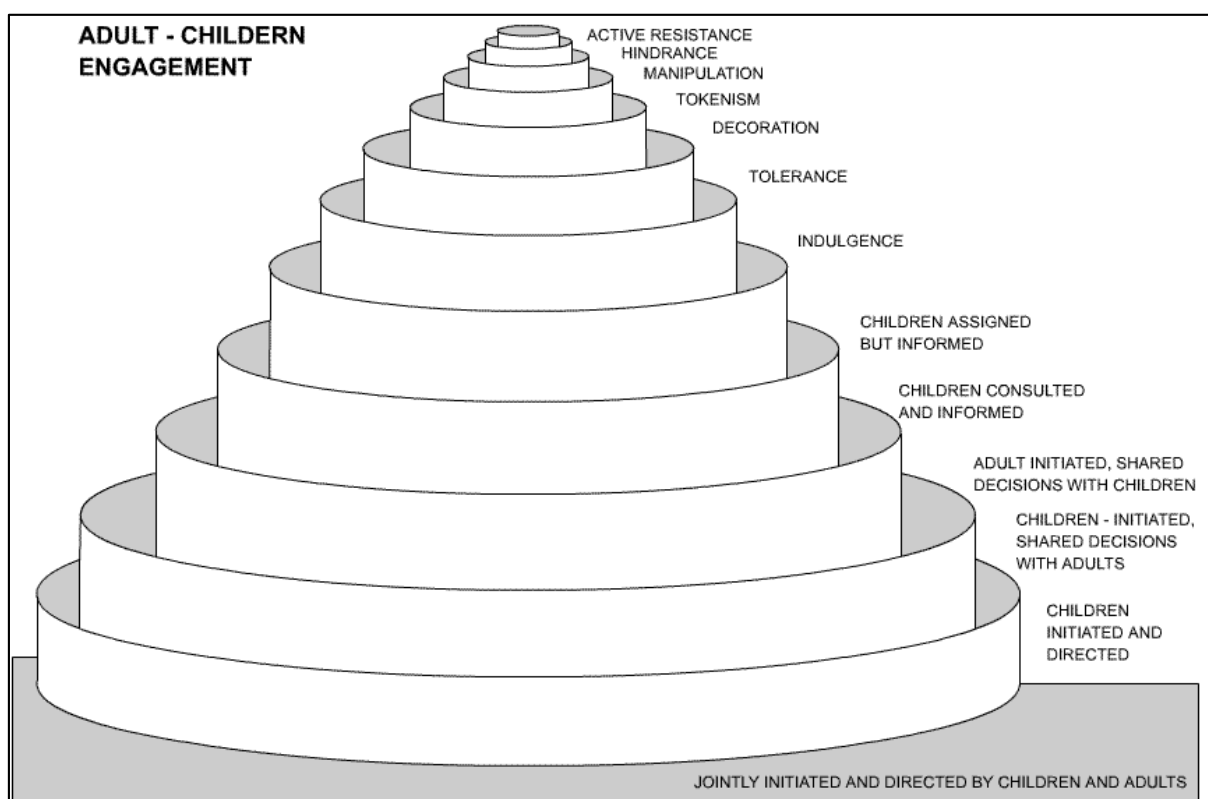
O estado de *Partilha de Decisões* é visto como a finalidade última mas considera-se, mais uma vez, que outras formas de participação serão adequadas em função do projeto em causa e das circunstâncias em que decorre. Pode mesmo acontecer que, ao longo de um projeto ou iniciativa, diferentes formas possam ser utilizadas, em função da fase em que se esteja.

g) Modelo de Reddy, N. and Ratna, K. (2002)

Um outro modelo que é referido por Hart (2008) aquando da sua reflexão retrospectiva sobre a sua metáfora da *escada* é o de Reddy and Ratna, membros da organização *Concerned for the Working Children*, a operar na Índia com trabalhadores infantis.

Estes autores, que colocam uma ênfase particular no impacto da participação no desenvolvimento pessoal, fazem suas as críticas relativas ao aspeto sequencial da *escada* e sobretudo, a de que esta não representa os níveis de participação dos jovens mas sim os diferentes papéis que os adultos tendem a assumir relativamente à participação dos jovens. Partindo destes pressupostos, propõem uma versão modificada do modelo de Hart, optando por uma *pirâmide* em que os níveis de maior e melhor envolvimento dos jovens se encontram na base.

Os autores adicionam mais níveis aos referidos por Hart no seu modelo, sendo que dois deles estariam situados no lado mais negativo da escada (abaixo da *não-participação*): *Resistência Ativa* e *Impedimento*. Introduzem ainda as categorias *Tolerância* e *Indulgência* (que Hart (2008) considera poderem estar incluídas no que ele chamava de *Tokenismo*) e, no lado mais positivo da escala, *Iniciadas e dirigidas pelas crianças* e *Iniciadas e dirigidas conjuntamente pelas crianças e adultos*. (Figura 15)



Fonte: Reddy e Ratna (2002)

Figura 16 – A *pirâmide* de participação de Reddy e Ratna (2002)

Também neste caso os autores têm o cuidado de alertar para o facto de os níveis não serem estanques e poderem existir várias *nuances* entre os mesmos. E de igual modo, consoante as situações e os grupos em presença, podem os adultos desempenhar papéis diferentes.



## h) A árvore da participação de Shier (2009)

Shier (2009), anos depois de ter proposto o seu modelo de “Caminhos de participação”, acabaria por reconhecer as limitações desse modelo, assim como doutros semelhantes. Segundo o autor, tais tipos de modelos são “inadequados para concetualizar a complexa e multidimensional realidade da participação das crianças e jovens na sociedade”. E justifica, referindo que tais modelos não conseguem traduzir todos os possíveis ambientes em que tal participação se faz “desde o lar, até às instituições de governança nacional e global”, nem os diferentes níveis e estilos de envolvimento que decorrem do caráter único e diversificado das próprias crianças e jovens.

Nesse quadro, o próprio Shier haveria de revisitar o seu modelo à luz da sua experiência de trabalho com jovens nos campos de café da Nicarágua, constatando a diferença com a abordagem anterior, baseada na realidade do norte industrializado (no Reino Unido). Enquanto esta última tinha uma forte componente organizativa e institucional, e normalmente centrava a preocupação na consulta dos jovens para efeitos de melhoria da oferta de serviços públicos, na outra, própria do que ele chama do “sul global”, os jovens acabavam por ser muito mais atores públicos e ativos dos processos de desenvolvimento local.

Desta sua experiência resulta a metáfora da “Árvore” (Figura 16) onde a participação é abordada não apenas nos seus aspetos formais mas em toda a sua extensão, desde a sua génese familiar (as “sementes”), passando pelos restantes ambientes onde os jovens vivem e interagem. Nesta metáfora, o “tronco” é constituído por todos os processos de aprendizagem que fazem ganhar consciência dos direitos, bem como a autoconfiança para agir; os “ramos” representam os vários *espaços* e atividades em que os jovens vão participando e assim desenvolvendo mais as suas capacidades; as “folhas” são os vários papéis que os jovens são capazes de desempenhar na sua comunidade (nos grupos ou associações, como mobilizadores ou educadores, como mediadores ou comunicadores); e os “frutos” serão comunidades pautadas pela igualdade, pelo respeito, pelo desenvolvimento e pela paz.



Fonte: Shier (2009)

Figura 17 – A “Árvore” de participação (Shier, 2009)

Na sequência do seu trabalho, Shier (2010), baseado num estudo comparativo relativo a práticas de participação de jovens nos dois países referidos (Reino Unido e Nicarágua), identifica um conjunto de *tensões* (organizadas em três grupos) que refletem o carácter multidimensional da participação dos jovens e a complexidade dos debates inspirados pelas experiências práticas. (Quadro 7)

Quadro 7 – Tensões decorrentes da prática da participação de jovens (Shier, 2010)

Grupo 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A criança como consumidor vs a crianças como ativista</li> <li>• A agenda governamental vs a agenda das crianças</li> <li>• Consulta vs decisão partilhada</li> <li>• Espaços institucionais vs espaços populares<sup>13</sup></li> <li>• Participação reativa vs participação pró-ativa</li> <li>• Vozes manipuladas vs vozes autónomas</li> <li>• Legitimação da atual estrutura de poder vs desafio dessa estrutura</li> <li>• Um enquadramento baseado nos serviços vs um enquadramento baseado nos direitos</li> </ul>
Tensões entre participação como controlo social e participação como capacitação ( <i>empowerment</i> )	
Grupo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação dos jovens vs participação das crianças</li> <li>• Réplica das estruturas destinadas aos adultos vs criação de novas estruturas</li> <li>• Proteção das crianças vs capacitação (<i>empowerment</i>) das crianças</li> <li>• Participação local vs participação nacional e global</li> <li>• Motivação extrínseca vs motivação intrínseca</li> </ul>
Tensões específicas relativas às crianças como grupo social	
Grupo 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseguir um resultado rápido vs incluir toda a gente</li> <li>• Projetos pontuais vs desenvolvimento de longo prazo</li> </ul>
Processo vs produto	

Uma análise da literatura permite constatar que estas tensões (e os debates respetivos) podem ser encontradas também noutros contextos. O autor chama mesmo a atenção para o facto de que os debates relativos ao 1º grupo não se circunscrevem à problemática da participação das crianças; se se substituir a palavra *criança/jovem* por *cidadão* (adulto) facilmente se constata que as respetivas tensões existem no contexto mais alargado da participação pública.

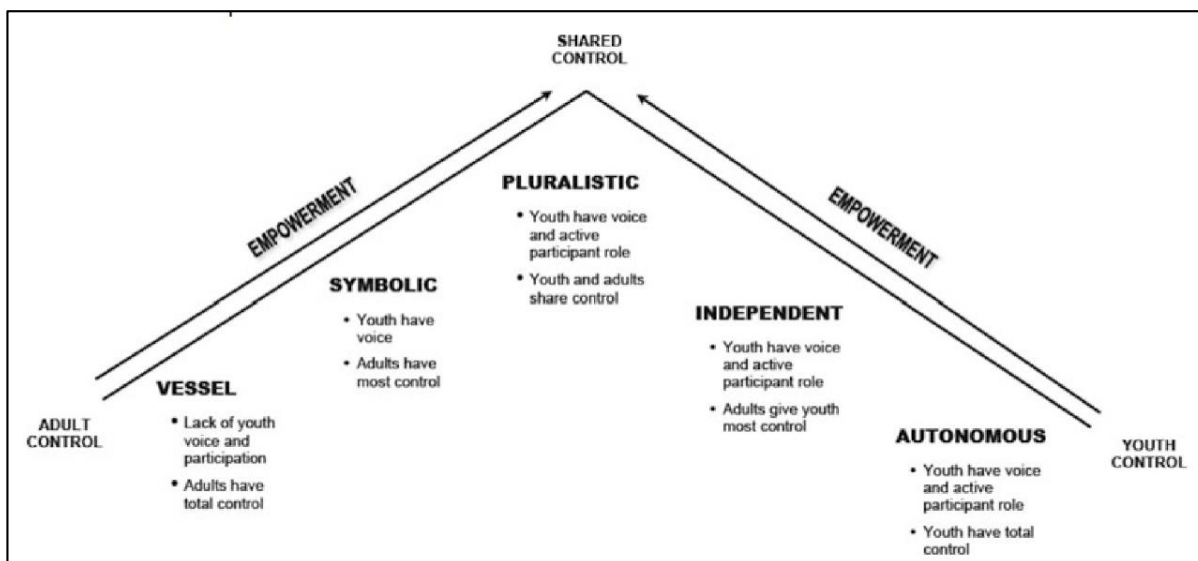
#### i) A pirâmide TYPE de Wong *et al* (2010)

Entre os modelos propostos mais recentemente existe um que coloca o seu foco na *relação adulto-criança*, um dos temas que tem emergido como relevante nos últimos debates sobre a participação dos jovens. No modelo TYPE (*Typology of Youth Participation and Empowerment*) de Wong *et al* (2010), os autores sugerem que é nessa relação (que pode tomar diferentes formas e, consequentemente, protagonismos) que reside a chave de se conseguir o *empowerment* dos jovens (aqui tomado como capacitação dos mesmos).

<sup>13</sup> Nota do autor: *espaços* entendidos enquanto *espaços de participação*



E é referido que, mesmo nas situações em que são os adultos a tomar a iniciativa e/ou a liderança dos processos, tal pode trazer benefícios para os jovens (desde que não se trate de nenhuma das situações de não-participação tal como descritas por Hart).



Fonte: Wong et al (2010)

Figura 18 – A “pirâmide” de participação de Wong et al (2010)

O modelo (com origem no setor da saúde) prevê cinco tipos de participação dos jovens e parte de duas posições extremas: o controlo total pelos adultos ou pelos jovens. A situação considerada ideal é aquela em que há um controlo partilhado entre adulto e criança já que se sublinha que a presença do primeiro tem o potencial de criar melhores condições para o *empowerment* do segundo.

#### j) Análise crítica das tipologias – forma e conteúdo

As tipologias sugeridas ao longo de um percurso de 25 anos têm sido várias. Nos últimos dez anos algumas incluem referências à participação *online* mas, surpreendentemente (por termos passado a viver no mundo da informação e da tecnologia), essas tipologias não têm gerado especial entusiasmo ou debate.

O que se verifica é que, em grande parte dos casos, as tipologias sugeridas constituem apenas uma variação ao modelo pioneiro de Hart (1992) propondo categorias a que correspondem intensidades de participação diferentes ou defendendo abordagens menos sequenciais e servindo-se de metáforas mais ou menos criativas (a árvore, a pirâmide a flor...).

Do debate que se foi gerando conclui-se que um tema central na discussão dos diferentes modelos é a questão do **poder** e da sua repartição entre jovens e adultos. Este é mesmo um dos principais traços comuns às diferentes tipologias propostas (Hinton, 2006).

Outro tema de debate tem sido o do **estado último ideal para a participação dos jovens**. Como nota Thomas (2007, 2012b), verifica-se uma diferença de abordagem importante entre os autores: enquanto para Hart o ponto alto é aquele onde se verificam decisões partilhadas entre jovens e adultos (ou seja, quando existe uma partilha de poder), para outros autores o estado ideal só é atingido quando os jovens detêm totalmente o poder.

Esta última conceção configura o que poderia ser considerado como a substituição de uma *ditadura* (a dos adultos) por outra (a dos jovens) algo que, num contexto de reconhecimento da existência de diferentes grupos, com interesses distintos que é necessário articular, seria incongruente.

Razões de coerência obrigam a que os argumentos que sustentam uma maior participação dos jovens, por os reconhecer como cidadãos com características e necessidades específicas, sejam justificação suficiente para um tratamento inclusivo dos diferentes grupos em que a sociedade se compõe, sejam quais forem os critérios que estão na sua génese (idade, raça, religião, nível socioeconómico).

Haverá projetos em que o controlo total por parte dos jovens poderá ser considerado o estado último de sucesso (por questões de dinâmica, autonomia ou outras) mas no contexto urbano, onde coexistem e interagem diferentes grupos, a partilha de poder é a forma mais avançada de participação (independentemente de se falar de jovens ou adultos).

Outra observação que se foi consolidando foi a de que **a participação dos jovens é um conceito complexo e multidimensional** que cobre vários ambientes, desde o familiar até às instituições nacionais e globais, e que abrange vários níveis de envolvimento (Shier, 2010).

A questão da **variedade no nível de envolvimento** é outro dos aspetos que, tendo sido apontado por Treseder (1997), foi gradualmente sendo aceite. Não existe pois um *ótimo absoluto* no que toca aos níveis de envolvimento, variando estes em função do projeto ou das fases do mesmo, e da maturidade dos participantes.

As diferentes tipologias que foram sendo apresentadas, para além do estímulo a uma discussão do tipo teórico, resultam de utilidade para a promoção de uma maior participação de crianças e jovens, já que acabam por desafiar as organizações a situar-se nos diferentes níveis, graus ou categorias que são referidas (Graham *et al*, 2006; Tisdall e Liebel, 2008). E este convite à autoanálise acaba por poder encorajar a introdução de práticas que impulsionem um maior envolvimento das crianças e jovens. Mas tal não impede a existência de um conjunto de críticas gerais.

As críticas transversais às diferentes tipologias apresentadas abrangem alguns destes temas centrais do debate e lançam alguns outros:

- Apesar de proporcionarem uma reflexão útil sobre o poder, apresentam normalmente uma versão simplificada em que existe apenas o poder do jovem *vs* o poder do adulto, negligenciando a questão das relações (Hinton, 2006; Tisdall e Liebel, 2008);
- Apesar de constituírem uma base concetual importante para fazer progredir uma agenda de participação, deixam em aberto a identificação e tradução das complexidades que afetam essa participação e que acabam por influenciar os seus benefícios (Graham *et al*, 2006; Shier, 2010);
- Ao apresentar os jovens e os adultos como grupos homogéneos, os modelos não contemplam a diversidade existente dentro de cada um deles (Hinton, 2006; Tisdall e Liebel, 2008);
- Não contemplam a coexistência de formas múltiplas de participação dentro de uma mesma iniciativa nem a transformação de uma forma noutra, de forma contínua (Tisdall e Liebel, 2008; Shier, 2010);
- Na sua tentativa de serem universalmente aplicáveis, não consideram de forma adequada a participação das crianças no seu contexto social, político e histórico (Tisdall e Liebel, 2008).

As críticas às diferentes tipologias têm vindo a reproduzir-se na literatura mais recente mas tal não tem dado origem a modelos alternativos. A tal facto não será alheio o crescente reconhecimento da complexidade e multidimensionalidade da temática da participação dos jovens, o que torna mais difícil a sua representação simplificada através de um modelo (pelo menos na forma como até aqui têm sido apresentados). Parece pois estar-se num momento de impasse no que diz respeito à proposta de tipologias de participação, apesar do debate concetual continuar.

### 3.2.3. AVENIDAS PARA O FUTURO DO DEBATE TEÓRICO

Tal como referido anteriormente, está por construir uma teoria geral da participação das crianças e jovens que tenha uma aceitação alargada. Segundo Thomas (2007) essa teoria deveria:

- a) *Prever todos os ambientes onde a participação das crianças pode ter ou não lugar;*
- b) *Estar enquadrada num contexto mais geral das relações intergeracionais;*
- c) *Compreender a distinção entre ‘participação’ enquanto atividade em que os jovens se envolvem, juntamente com os adultos, e a atividade autónoma das crianças e jovens;*
- d) *Incluir as novas formas de práticas participativas com crianças e jovens que se foram desenvolvendo (particularmente nos países do mundo maioritário);*
- e) *Ter em conta as ambições das crianças e jovens de ter os mesmos direitos políticos que os adultos.* (pp 215)

Em face da multidimensionalidade da temática e da diversidade e complexidade dos diferentes ambientes e contextos onde ela possa ter expressão, não é certo que tal teoria geral possa vir a ser construída.

Alternativamente, é bastante mais provável que se continue a assistir a um debate assente em experiências diversas e alimentado por teorias de outros domínios do conhecimento, principalmente das áreas sociais e políticas. E Thomas (2012b) é um dos que refere que os desenvolvimentos no debate teórico sobre a participação das crianças encontrarão campo fértil na interação com duas grandes áreas: a teoria política e as teorias sociais.

Thomas (e Percy-Smith, 2010; 2012b), ao analisar as diferentes tipologias e a forma como cada uma aborda a questão da repartição do poder entre crianças e adultos, identifica duas visões diferentes sobre a participação das crianças e jovens: uma que a situa em termos de relações *sociais* – redes, inclusão, e oportunidades para ligação social – e outra que a vê em termos de relações *políticas* – poder, desafio e mudança. Segundo o autor, são estas mesmas duas visões que estão na base das diferentes correntes que vêm surgindo no debate teórico nos anos mais recentes.

As duas visões mencionadas por Thomas partilham a ideia do enfoque nas *relações*; só a natureza das mesmas é diferente. Com efeito, um domínio de investigação que ganha importância crescente é o que, ao invés de centrar a atenção na criança *per se*, foca nas relações que se estabelecem entre todos os atores, em particular, com as crianças (Tisdall *et al*, 2006, *in* Hinton, 2006) mas também entre estas e os espaços e os materiais (Tisdall e Punch, 2012). E associada à questão das *relações* entre atores está o aspeto do *diálogo*.

Mannion (2007) defende que os enfoques mais comuns que se centram no *ouvir as crianças* ou na *participação dos jovens na tomada de decisão* são bons pontos de partida mas que, simultaneamente, é essencial explorar a relação jovem-adulto. Segundo o autor, é este aspeto que condiciona decisivamente os outros dois, pelo que não é possível registar progressos naqueles sem compreender e cultivar este.

Mannion vai mesmo mais longe ao incluir o *espaço* como um elemento facilitador importante nesse diálogo, o que tem como consequência uma mais efetiva participação das crianças: “(s)em um enfoque nas relações entre adultos e crianças e os espaços que eles habitam corremos o risco de ter uma visão estreita de como a ‘voz’ e a ‘participação’ das crianças são ‘produzidas’” (2007:417).

No mesmo sentido, Percy-Smith (2010) defende que os *espaços* de participação precisam de ser repensados, não apenas no sentido de compreender quais os que têm significado para os jovens (em termos de participação), mas também de como podem ser construídos em diferentes contextos.

Percy-Smith e Thomas (2010) identificando os aspetos comuns dos contributos teóricos para o seu livro *A Handbook of Children's and Young People Participation – perspectives from theory and practice* confirmam as reflexões referidas.

Os autores identificam como traço principal do debate atual o reconhecimento da limitação de uma teoria de participação que envolve simplesmente *ouvir as crianças* havendo a necessidade de, alternativamente, explorar as formas de diálogo entre crianças e adultos. Outro traço comum identificado pelos mesmos autores é o do reconhecimento das limitações das estruturas convencionais de governo, o que reclamaria o reconhecimento dos *espaços* informais alternativos para os jovens se poderem envolver enquanto cidadãos ativos.

Os dois assuntos referidos sobressaem das diversas perspetivas de futuro reunidas no livro, que incluem outros aspetos a necessitar de investigação. Entre estes contam-se: as formas de mobilizar e comprometer as crianças e de traduzir o diálogo que com elas se estabeleça (Fitzgerald *et al*, 2010); a participação em processos públicos de tomada de decisão e a democracia deliberativa (Cockburn, 2010); o papel da escola enquanto ambiente participativo de aprendizagem da cidadania (Tisdall, 2010); a cocriação de espaços (de participação) e as relações entre crianças e adultos, bem como a reciprocidade das influências (Mannion, 2010); ou que tipos de cidadania ativa e compromisso cívico são passíveis de ser exercidos pelas crianças (Theis, 2010).

Por sua vez, Tisdall e Liebel (2008) apontam quatro potenciais *avenidas* para explorar dentro do esforço de constituir um corpo de conhecimento sólido sobre a participação das crianças: a) as novas ideias sobre a cidadania e como esta pode ser exercida pelas crianças; b) as novas formas de governança e o papel da sociedade civil nos processos coletivos; c) o conceito de capital social; e d) a emergência de novos movimentos sociais.

Ligado ainda aos aspetos relacionais e intergeracionais, vem emergindo mais recentemente um outro enfoque que se centra no próprio papel do adulto enquanto elemento crucial para a possibilidade de participação das crianças e jovens; segundo alguns autores (Tisdall, 2008; Grant-Smith e Edwards, 2011; Jupp Kina, 2012) esse papel ainda não está suficientemente explorado. Esta linha de investigação tem aberto outras áreas de interesse, pouco usuais na discussão teórica sobre os assuntos da participação: uma das principais é a que diz respeito à relação entre poder e emoção (Jupp Kina, 2012) e, de forma mais geral, os sentimentos associados ao exercício da participação (Jupp, 2008), assim como a sua contribuição para o sentido de cidadania (Wood, 2013).

Ao autor desta tese parece haver ainda mais alguns aspetos a explorar no futuro debate sobre a participação dos jovens, nomeadamente: a relação entre a participação dos jovens e a participação dos restantes cidadãos na mesma comunidade (como se desenvolvem e como se influenciam mutuamente); o impacto da participação na construção do *capital humano* e o seu efeito no médio-longo prazo; o papel da participação dos jovens na mudança de culturas de participação das comunidades; ou ainda de como é a participação vista pelas crianças/jovens.

Em síntese, uma análise da literatura indica que os potenciais temas a explorar incluem temáticas diversas e abrangentes dos domínios das ciências sociais e políticas: a relação criança-adulto e as formas de diálogo, as possibilidades de cidadania, os *espaços* de participação, o capital humano e o capital social, a governança, o papel do adulto, a relação entre participação das crianças e a da restante comunidade, os sentimentos associados à participação, e as culturas de participação. Existe portanto um largo horizonte de desenvolvimento do tema da participação das crianças e dos jovens.

### 3.2.4. UM OUTRO OLHAR SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS NAS COMUNIDADES

Os vários modelos teóricos que foram sendo apresentados ao longo do tempo demonstraram uma preocupação *classificativa*, ao organizar em vários níveis/etapas/dimensões as formas de envolvimento dos jovens em processos coletivos. Essa abordagem foi útil numa fase inicial do debate sobre a participação dos jovens já que colocou em evidência, os primeiros sinais da complexidade do mesmo, nomeadamente as várias *nuances* dessa participação e os seus aspetos facilitadores e inibidores. E foi sendo possível também ir identificando a complexa teia de relações que a própria temática da participação dos jovens estabelece com muitos outros temas como a governança, o capital social e humano, a cidadania, as relações jovem-adulto ou os espaços de participação. Mas, ao mesmo tempo que se reconhece a complexidade do tema e das suas relações, vai aumentando também o número daqueles que sublinha a dificuldade em passar da teoria à prática e o *fosso* existente entre as duas.

Parece pois ao autor deste trabalho haver a necessidade de ter uma abordagem mais pragmática e flexível; uma abordagem que, partindo da aceitação generalizada da ideia de ter os jovens a participar, possa fazer convergir o lado prático da participação com as reflexões que dela resultem. Sugere-se, nesse sentido, um quadro de análise que se baseie na proliferação de *episódios* de participação, mas permita, simultaneamente, ir explorando os temas (antes referidos) que lhes estão associados ou deles decorrem. Tal exploração permitirá, por sua vez, *afinar* a forma como os futuros *episódios* poderão ocorrer, num processo que se revelará iterativo. E, ao mesmo tempo, abrirá caminho para ir aprofundando o teor da influência mútua que se estabelece entre cada um desses temas e a ocorrência dos *episódios* (em termos de número, qualidade, tipo ou formato, por exemplo). Na senda do que é sugerido por Coaffee e Healey (2003), Brownill e Parker (2010) ou Healey (2012) defende-se ainda a importância do enfoque numa escala *micro* onde ocorrem esses *episódios* e onde se poderão explorar com mais propriedade as dinâmicas e contradições inerentes aos contextos específicos.

O ponto de partida para o referencial proposto é a ideia de *jogo*, uma atividade que, não sendo um exclusivo das crianças e jovens, lhes é bastante familiar. A participação dos mesmos na vida das suas comunidades pode ser visto como um *jogo* que se joga num *tabuleiro* que resulta do cruzamento de duas dinâmicas: as dinâmicas socioculturais e as dinâmicas politico-institucionais.

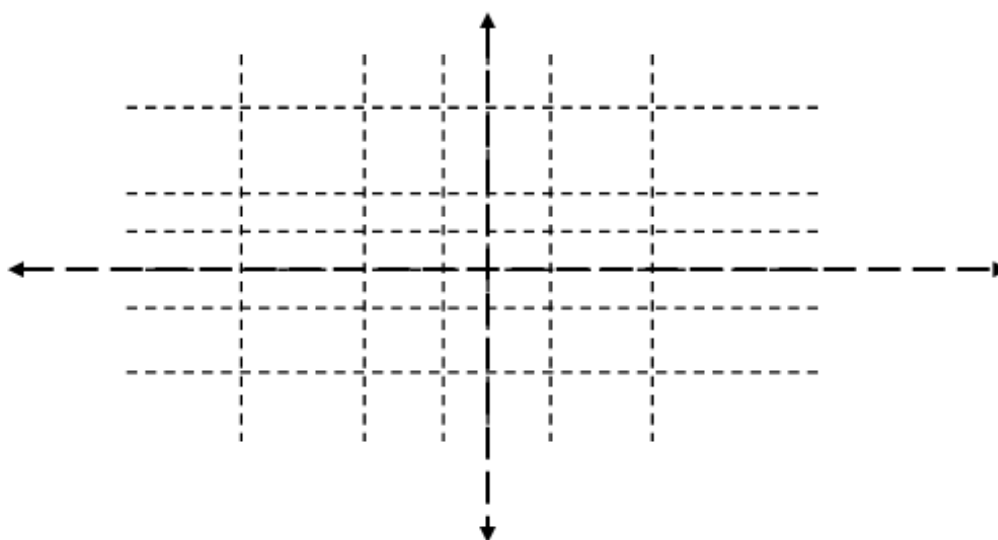


Figura 19 – A participação no cruzamento de duas dinâmicas: socioculturais e politico-institucionais

Cada uma destas dinâmicas é complexa, sendo composta por múltiplas variáveis. E cada uma delas, de acordo com os debates que foram ocorrendo, acaba por definir os limites do *tabuleiro* onde se joga o *jogo* da participação dos jovens.

No domínio político-institucional um dos limites principais é constituído pelo contexto institucional local: a normativa, as estruturas, as práticas, os processos ou os recursos que estão implementados ou disponibilizados pela Administração municipal e que são decisivos na criação de um ambiente mais facilitador ou inibidor da potencial participação dos jovens. Tal como refere Satterthwaite (2002), “para as crianças, a governança local é particularmente importante já que, em larga medida, são as instituições locais que determinam a extensão da provisão e da proteção disponíveis, bem como do alcance da sua participação” (pp 4).

Mas no mesmo domínio também assume grande importância o contexto supra-local, já que se opera num quadro de governança multinível. Esse contexto supra-local (regional, nacional ou internacional) pode ser origem de normativa própria, ou gerador de práticas ou processos que influenciam (negativamente ou positivamente) o que se passa a nível local. O contexto supra-local é assim um segundo limite do *tabuleiro* onde se joga a participação.

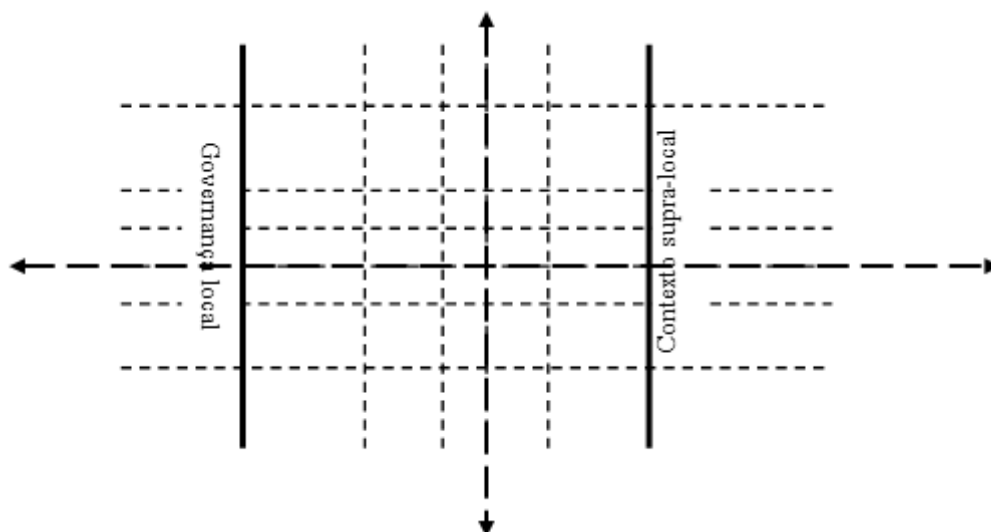


Figura 20 – Limites críticos do tipo político-institucional

Há depois, conforme referido pelas diferentes reflexões que foram sendo feitas, aspetos críticos relativos à participação dos jovens que são de origem mais social, ou sociocultural. Um desses aspetos é o que diz respeito à própria cultura de participação e ao relacionamento de cada cidadão com os restantes e com os assuntos da *esfera* pública; inclui as temáticas da cidadania, do capital social, e da cultura de participação (em geral). O segundo aspeto crítico de tipo sociocultural é a forma como as crianças são vistas e, principalmente, o tipo e qualidade de relação que é possível construir/estabelecer entre jovem e adulto. Conforme referido, os debates mais recentes vão precisamente no sentido de começar a valorizar mais esse aspeto, em vez do enfoque quase exclusivo nos jovens, como até aqui.

Da análise da literatura, estes quatro fatores ressaltam como críticos no desenvolvimento da participação dos jovens. Daí serem considerados como *componentes críticas de contexto*. Podem portanto ser considerados como os limites definidores do *tabuleiro* onde se joga a participação dos jovens em cada comunidade. (Figura 21)

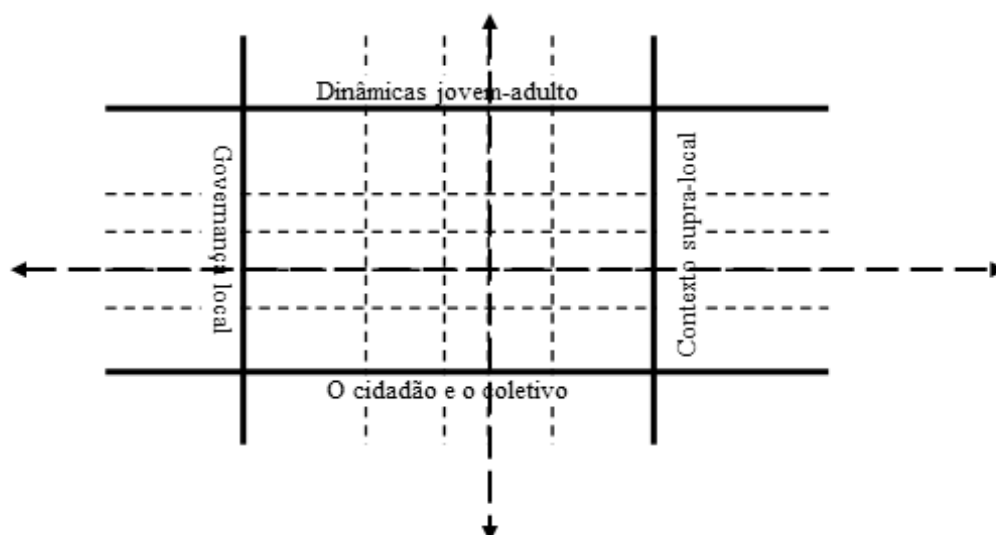


Figura 21 – Componentes críticas de contexto para a participação de jovens na comunidade

O que se passa no interior do *tabuleiro* são *episódios* diversos de participação: de maior dimensão ou mais simples; mais abrangentes ou mais limitados; organizados ou espontâneos; de iniciativa da Administração ou da sociedade civil; isolados ou realizados no seguimento de outros. Não há uma “sequência certa” para os *episódios* irem acontecendo, apesar de, havendo ocorrências de diversos graus de complexidade, possa ser natural começar por aquelas mais simples, se se estiver perante um esforço coordenado e intencional de aumentar a participação dos jovens numa comunidade. Mas a sequência é livre, podendo mesmo verificar-se simultaneidade na ocorrência de vários *episódios*.

O objetivo é que o *tabuleiro* se possa ir enchendo de *episódios* de participação dos jovens, que serão progressivamente de maior qualidade já que a experiência favorece a aprendizagem.

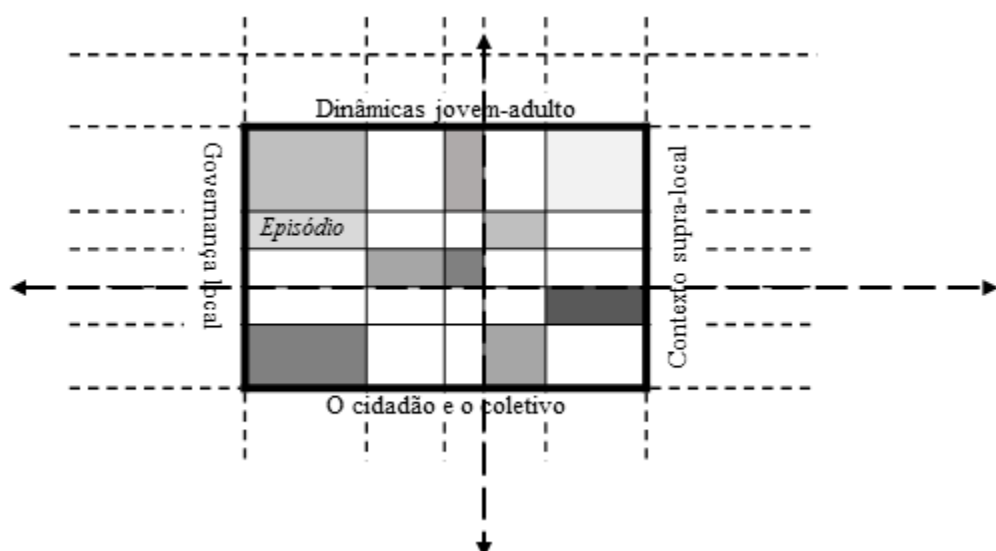


Figura 22 – Referencial de análise para a participação dos jovens nas comunidades (proposta do autor)

Teremos assim um referencial de análise composto por dois componentes principais (*contexto* e *episódios*) abrangendo cada um deles um conjunto de conteúdos. (Quadro 8)

Quadro 8 – Conteúdos dos componentes do referencial de análise proposto

Componentes		Conteúdos	
1. Componentes críticas de contexto			
Sociocultural	O cidadão e o coletivo	-	Cidadania
		-	Culturas e práticas de participação
		-	Capital social
	Dinâmicas jovem-adulto	-	Como são vistas as crianças
		-	Relações e diálogo intergeracionais
		-	Adultos como aliados (o papel dos adultos)
		-	Capacitação dos jovens
Político-institucional	Governança local	-	Normativa
		-	Estruturas
		-	Práticas e processos
		-	Recursos
	Contexto supra-local	-	Normativa supra-local
		-	Relações multinível
		-	Atores e movimentos de nível nacional ou internacional
2. Episódios de participação		-	Frequência e tipologia
		-	<i>Espaços</i> de participação
		-	Qualidade e intencionalidade
		-	Impactos
		-	Técnicas ajustadas às crianças/jovens

Um aspeto definidor do conceito é que este é um *tabuleiro* de geometria variável. (Figura 23) A configuração varia primeiramente em função da comunidade pois os contextos são diferentes. Por este motivo varia a forma como as crianças são vistas, tal como varia o contexto institucional local ou o capital social.

Mas a geometria pode variar também, em cada comunidade, ao longo do tempo, pois os limites podem deslocar-se, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, quando se atua deliberadamente no sentido de melhorar algum aspeto diretamente ligado a um dos limites (ex: instalação de um fórum municipal da juventude, implementação de uma diretiva sobre os direitos da criança, ou adoção de práticas de transparência no governo da comunidade).

Em segundo lugar, os limites podem ser *empurrados* pelo que se passa no interior, isto é, pelos *episódios* e pelas suas consequências: o aumento da cultura de participação, a capacitação individual, o aumento do capital social, as ideias que os jovens trazem aos processos, ou a institucionalização da participação, só para dar alguns exemplos.

Partilha-se pois a convicção de Healey (2012) de que a ocorrência repetida de *micro-práticas*, promovidas (ou facilitadas) de forma crítica e sistemática ao longo do tempo, pode gerar uma mudança transformativa na qualidade dos lugares e nas culturas vigentes.



Tal como é sugerido pela referida autora, acredita-se que este tipo de abordagem pode dar pistas para práticas de governança progressistas que deem origem a políticas mais centradas nas pessoas, mais pluralistas e mais abertas. É nesse sentido que se assume como natural uma influência mútua entre as fronteiras que limitam o campo da participação e o próprio jogo em si.

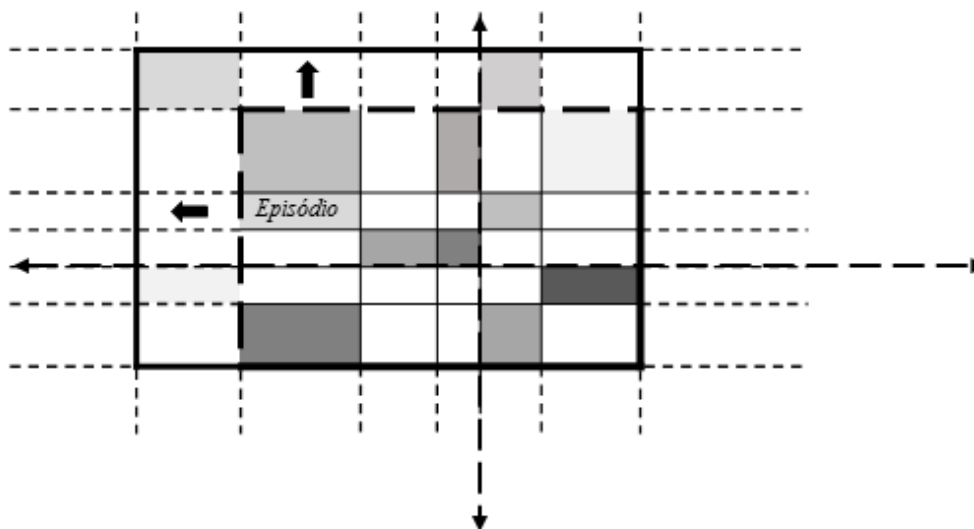


Figura 23 – O caráter dinâmico do contexto

Um olhar deste tipo sobre a participação dos jovens permite reenquadrar a temática e possivelmente reorganizar as discussões, para as quais continua a ter caminho aberto. Para além de permitir dar sequência às reflexões mais recentes já referidas (sobre governança, capital social, cidadania, espaços de participação, capacitação, relações intergeracionais e intrageracionais), permite valorizar e trazer para o debate (também o teórico) a questão dos *episódios*.

A qualidade dos *episódios* (do seu planeamento, organização, implementação e avaliação), bem como a sua tipologia, passam a ser aspetos importante do corpo de conhecimento sobre a participação dos jovens, aproveitando o muito trabalho já feito e amplamente reportado.

Por outro lado, esta abordagem dá destaque a uma questão ainda não suficientemente explorada que é a da influência exercida pelos *episódios* de participação sobre a *cultura de participação* e sobre a *maturidade participativa* duma comunidade, numa perspetiva de médio-longo prazo. Isto é, como é que o que se passa no *tabuleiro* de participação faz variar a geometria do mesmo, principalmente na perspetiva de expandir os seus limites de forma *permanente* (sem o risco de retração no futuro).

Esta nova perspetiva sobre a temática da participação das crianças, deixando o caminho livre para o desenvolvimento dos vários debates que se vêm estabelecendo (e beneficiando dos mesmos), procura acrescentar um elemento de maior pragmatismo às reflexões uteis e necessárias que emergem desses debates. E, desse modo, reduzir o *fosso* existente entre a prática e a retórica.

Um número significativo dos temas antes referidos como fazendo parte das *avenidas* a explorar no futuro do debate teórico podem ser organizados em função das principais componentes do referencial agora proposto. (Quadro 9)

Quadro 9 – Temas a explorar no futuro do debate teórico e o referencial proposto

Componentes		Temas passíveis de explorar
<b>Perímetro (contexto)</b>		
Dinâmicas Socioculturais	O cidadão e o coletivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadania e sua dinâmica</li> <li>- Culturas e práticas de participação</li> <li>- Poder e sua partilha</li> <li>- Capital social, capital humano e capacitação</li> <li>- A informalidade nas decisões coletivas</li> </ul>
	Dinâmicas jovem-adulto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como são vistas as crianças</li> <li>- Direitos das crianças</li> <li>- Jovens e cidadãos</li> <li>- Relações e diálogo intergeracionais</li> <li>- Adultos como aliados (o papel dos adultos)</li> <li>- Inclusão social</li> <li>- Os territórios das crianças</li> <li>- Padrões de participação de crianças e jovens (e sua comparação com as dos adultos)</li> </ul>
	Governança local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de tomada de decisão</li> <li>- Governança local e o funcionamento das redes</li> <li>- Natureza dos métodos e estruturas formais em presença</li> <li>- Capacitação dos atores institucionais</li> <li>- Novas estruturas de participação formal</li> <li>- As manifestações informais de participação e como as aproveitar</li> </ul>
	Contexto supra-local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governança e a perspetiva multinível da mesma</li> <li>- Papel da normativa supra-local</li> <li>- Influência dos atores e movimentos de nível nacional ou internacional</li> </ul>
	Miolo (episódios)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espaços de participação</li> <li>- Tipologia dos episódios de participação</li> <li>- Qualidade das experiências participativas</li> <li>- Impacto nos adultos</li> <li>- Registo dos impactos de curto, médio e longo prazo, ao nível pessoal e social, mas também no do contexto</li> <li>- Técnicas de participação ajustadas às crianças/jovens</li> </ul>

Com este referencial de análise, propõe-se que a temática da participação dos jovens seja abordada de uma outra perspetiva e que, desse modo, possa ser vista na sua complexidade e multidimensionalidade, tendo presente as condições de contexto e garantindo um enfoque na realização de *episódios* concretos de participação.

### 3.3. A CIDADE E AS CRIANÇAS

*A visão que [as crianças] têm da cidade, sendo esta entendida como o habitat natural do homem civilizado, dependendo naturalmente das suas ideias e opiniões sobre as coisas, depende sobremaneira do que lhes é permitido viver na, e da cidade. (Malho, 2004).*

A concentração populacional nas zonas urbanas é um fenómeno crescente e desde 2010 que mais de 50% da população mundial vive em cidades. Do mesmo modo, a percentagem de indivíduos menores de 18 anos a viver em tais zonas tem vindo a aumentar: em 1955, eram 27% do total de crianças e em 2005 esse número subia para 43% (UNICEF, 2012).

Em breve, mais de metade das crianças do mundo viverá em cidades. Perante este facto, será mais evidente a influência recíproca existente entre este grupo social numeroso e o ambiente urbano onde vive. Mas que contornos terá essa influência e com que intensidade é exercida?

#### 3.3.1. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL INTERNACIONAL DA PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS NA VIDA DA CIDADE

A adoção da Convenção dos Direitos da Criança na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989 é considerada como o passo decisivo para considerar as crianças como um grupo social a ter em conta no desenvolvimento dos aglomerados (Chawla, 2002). Após esse passo inicial, vários foram as organizações internacionais e os acordos que vieram reforçar a necessidade de envolvimento das crianças nos processos de tomada de decisão relativos aos ambientes em que vivem, nomeadamente, nas cidades.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, (que ficou conhecida como Conferência da Terra) aprovou a *Agenda 21* que, entre outros aspetos, preconizava a colaboração entre as autoridades locais e os cidadãos para a criação de melhores ambientes para viver (Chawla, 2002; Torres, 2010). No seu parágrafo 25 esse documento refere explicitamente a necessidade de envolvimento das crianças e jovens (United Nations, 1992):

*25.2. É imperioso que a juventude de todas as partes do mundo participe ativamente em todos os níveis pertinentes dos processos de tomada de decisões, pois eles afetam a sua vida atual e têm repercussões no seu futuro. Além de sua contribuição intelectual e capacidade de mobilizar apoio, os jovens trazem perspectivas peculiares que devem ser levadas em consideração. (pp. 295)*

*25.12. Os Governos, de acordo com suas políticas, devem tomar medidas para (...) assegurar que os interesses da infância sejam levados em plena consideração no processo participativo em favor do desenvolvimento sustentável e da melhoria do meio ambiente. (pp. 297)*

A Agenda Habitat, aprovada por 171 países (Torres, 2010) na segunda Cimeira das Nações Unidas sobre os Assentamentos Urbanos, realizada na Turquia em 1996, volta a reconhecer, no seu parágrafo 13, não só a necessidade de integrar as necessidades das crianças no desenvolvimento dos ambientes em que vivem, mas também os benefícios da sua inclusão nos processos de definição desses ambientes.

*As necessidades das crianças e jovens, particularmente no que respeita ao ambiente em que vivem, têm de ser tidas em conta. Atenção especial precisa de ser dada aos processos participativos empregues no desenho das cidades, vilas e bairros; tal visa assegurar as condições de vida das crianças e jovens, bem como fazer uso dos seus pontos de vista, criatividade e ideias sobre o ambiente (UN-Habitat, 2003:35)*

Dez anos depois, no âmbito da realização do *World Urban Forum* (Habitat III), realizado em Vancouver (Canadá), as crianças são identificadas como um dos grupos sociais mais vulneráveis a necessitar de proteção em diversos domínios da vida urbana. Durante o evento foi de novo reconhecido que a participação das crianças nas decisões que afetam os ambientes em que vivem é valiosa e necessária (Torres, 2010).

Já em 2012, a declaração final da Conferência Rio +20 volta a mencionar, no seu parágrafo 50, a importância da participação dos jovens nos processos de tomada de decisão como forma de garantia de sustentabilidade (United Nations, 2012):

*50. Sublinhamos a importância da participação ativa dos jovens nos processos de tomada de decisão pois os assuntos a que nos referimos têm um impacto profundo nas atuais e futuras gerações e a contribuição das crianças e jovens é vital para alcançar um desenvolvimento sustentável. Também reconhecemos a necessidade de promover diálogo e solidariedade intergeracionais ao ter em consideração as suas ideias.*<sup>14</sup> (pp 9)

Ao nível das Nações Unidas, estas abordagens enquadradoras, do tipo político, têm sido complementadas com iniciativas e projetos concretos levados a cabo por diversas das suas agências. Dentre estas, e ao nível da participação urbana, sobressaem a UNICEF com a referida iniciativa *Child-Friendly Cities*, baseada na implementação dos direitos da criança, e a UNESCO, através do projeto *Growing Up in Cities*, que explora a relação das crianças e jovens com os ambientes em que vivem e que moldam as suas identidades.

Este projeto internacional foi levado a cabo inicialmente nos anos 70 do século XX, em 4 países (Argentina, Austrália, México e Polónia), por iniciativa de Kevin Lynch (Chawla, 2001a). Nos anos 90, num ambiente inspirado pela adoção nas Nações Unidas da Convenção dos Direitos da Criança, Chawla (2002) impulsionou a realização de uma segunda edição do projeto, desta vez mais alargada em termos de países e com um enfoque maior na vertente participativa em projetos e políticas, por parte dos jovens.

No âmbito europeu, tanto o Conselho da Europa como a União Europeia têm tido a infância e a juventude no topo das suas agendas. No entanto, as questões da sua participação na vida pública e da cidadania ativa ganharam especial ênfase nos últimos anos (Ruxton, 2005). Ao nível do Conselho da Europa, que abrange 47 países e 800 milhões de pessoas, tem significado a existência da *Carta Europeia da Participação dos Jovens na Vida Local e Regional*, adotada em 1992 e revista em 2003 pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa. (Conselho da Europa, 2003)

Este documento coloca a tónica na participação dos jovens enquanto exigência de uma sociedade democrática, explicitando um conjunto de sectores onde é necessário ter especial atenção para ir de encontro às necessidades desse grupo particular de cidadãos.

A carta é vista como uma ferramenta para promover a participação dos jovens na vida local e regional dos diferentes países e, apesar de não haver obrigação legal da aplicação das suas recomendações, espera-se que os estados-membros assumam a responsabilidade moral de a implementar, já que foi adotada por todos (Council of Europe, 2008).

---

<sup>14</sup> Tradução livre do autor. No original: “50. We stress the importance of the active participation of young people in decision-making processes, as the issues we are addressing have a deep impact on present and future generations and as the contribution of children and youth is vital to the achievement of sustainable development. We also recognize the need to promote intergenerational dialogue and solidarity by recognizing their views.”

No domínio político, o Comité dos Ministros do Conselho da Europa começou por adotar em 1998 uma recomendação aos seus estados-membro sobre a *Participação das crianças na família e na vida pública* (Council of Europe, 1998). Em 2006 adotou nova recomendação sobre *Cidadania e participação dos jovens na vida pública* (Council of Europe, 2006), com um enfoque particular no aperfeiçoamento da democracia e do aumento da coesão social através dessa participação. A recomendação principal era a de que os estados-membro fizessem da participação uma das prioridades das suas políticas relacionadas com a juventude.

Quanto à União Europeia, as crianças e os jovens têm feito parte das diferentes agendas políticas sendo objeto de tratamento diferenciado em termos de enfoque: no que respeita às crianças, a abordagem é muito centrada na defesa dos seus direitos (no seguimento da CDC), enquanto para a juventude, os temas principais têm sido a educação e a empregabilidade.

No que respeita à participação das crianças, a menção mais frequente relativamente à sua provisão é a do parágrafo 1 do artigo 24º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que refere que as crianças “(p)odem exprimir livremente a sua opinião, que será tomada em consideração nos assuntos que lhes digam respeito, em função da sua idade e maturidade” (União Europeia, 2000). Esta formulação (“Podem...”) é considerada mais fraca que aquela constante na CDC, nomeadamente no seu artigo 12º (Ruxton, 2005).

O tema da participação está também presente nos diferentes documentos de política ou declarações que têm a juventude como objeto, sejam emanados do Conselho Europeu, da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu ou do Conselho dos Ministros da Juventude. Os enfoques são sobretudo ao nível da participação política e da cidadania europeia, mas também ao nível da inclusão social (Desmet, 2010).

Dos documentos de política sobressai a Resolução 2003/C295/04 do Conselho Europeu *On common objectives for participation by and information for young people* (European Union, 2003) nos quais os estados-membro declaram “estar empenhados em aumentar a participação dos jovens na vida cívica das suas comunidades e no sistema de democracia representativa, e no ‘maior apoio, sob várias formas, à aprendizagem da participação’” (Ruxton, 2005).

Simultaneamente, a União Europeia tem desenvolvido diferentes projetos destinados à juventude. Em particular, merece destaque a implementação de práticas de reforço da informação destinada aos jovens, e de consulta *online* dos mesmos, como forma de aumentar o seu potencial contributo na definição de políticas e ações que os possam afetar, nomeadamente nos domínios da educação, saúde, ambiente e direitos (Comissão Europeia, 2011).

### 3.3.2. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS NA VIDA DA COMUNIDADE

#### a) O contexto e a forma como as crianças são vistas

Os contextos social, cultural, histórico, político e económico enquadram a forma como a sociedade vê as crianças, condicionando o papel que estas podem desempenhar nas comunidades onde vivem. As diferentes formas de ver as crianças variam num *continuum* limitado por dois extremos: um em que se entende que as crianças são essencialmente *recetores* (de conhecimentos, de proteção, de cuidados), residindo a sua importância no facto de serem os *cidadãos do amanhã*; e um outro que as vê como parceiras, indivíduos que, mesmo estando num processo acelerado de desenvolvimento, possuem o seu acervo próprio de necessidades, experiências e capacidades, com valor suficiente para serem aproveitadas já hoje.

A polarização em torno das duas concepções essenciais referidas (os dois extremos do *continuum*) tem motivado grande debate mas começa a ser contestada. Uprichard (2008) sustenta que não há oposição entre “o ser que é” (hoje) e “o ser que virá a ser” (amanhã) no que refere à forma de ver as crianças. A autora defende que ambos os estatutos coexistem e se influenciam mutuamente. E Mannion (2007) vai mais longe ao defender que esta coexistência se aplica também aos adultos, que nunca deixam de ser seres em construção. Tal posição segue a postulação de Lee (2001) segundo a qual as situações laborais e as relações íntimas dos adultos, por exemplo, nunca se encontram definitivamente resolvidas, estando estes em busca permanente. Esta concepção, que coloca crianças e adultos em posição equivalente relativamente a uma “idade de incerteza”, parece servir de forma mais realista o propósito de uma maior inclusão das primeiras na vida da comunidade (Tisdall e Punch, 2012). Porque ambas as categorias incluem *seres em construção*.

Ainda que uma das visões dominantes, no mundo ocidental, seja a de que as crianças são *adultos em potência*, é reconhecido que a infância não é um tempo que vale apenas por assegurar a transição e o *treino* para a vida adulta, mas também porque pode constituir um período importante para a criação de laços com a comunidade e mesmo de aquisição de rotinas de intervenção (Torres, 2010). Esta autora, citando a abordagem de Wartofsky (1983), faz referência às crianças enquanto “agentes” que, ao interagir com os ambientes, são influenciados por estes, podendo também influenciá-los. Esta interação, e principalmente a influência mútua, podem tomar várias formas, em função da realidade.

Em alguns casos extremos, as crianças são chamadas a assumir um protagonismo muito evidente nas atividades ou nas decisões relativas às suas vidas. Tal será o caso, em muitas zonas do globo, das crianças de rua, das crianças-soldado ou das crianças que desde muito cedo têm de contribuir para o rendimento da família através do seu trabalho. Estes exemplos lembram que a participação ativa de crianças pode assumir contornos perversos e negativos se associadas a atividades ou situações indesejadas, perigosas ou socialmente inaceitáveis; ou seja, sendo a participação algo de essencialmente positivo e qualificador, há circunstâncias em que ela se revela inibidora do desenvolvimento pessoal e contrária a uma melhoria social (Lund, 2007).

Mas noutros contextos menos extremos, nomeadamente do mundo minoritário, a participação das crianças na vida das comunidades onde vivem pode tomar muitas outras formas, normalmente positivas. Tendo em conta a diversidade de contextos (e da forma como as crianças são vistas), as formas de envolvimento dos jovens nas várias facetas da vida da *cidade* (no seu sentido lato) podem ser muito diversificadas e ter diferentes graus de intensidade e eficácia. Tal justifica a existência de entendimentos díspares sobre o que pode ser considerado como “participação dos jovens na *cidade*”.

Por exemplo, uma análise de diferentes estudos que ilustravam o envolvimento de jovens na vida cívica e comunitária em projetos de desenvolvimento urbano (no mundo maioritário), identificou variadas formas de entender essa participação (UN-Habitat, 2011):

- o envolvimento ‘voluntário’ dos jovens sem tomar parte na tomada de decisão;
- a ‘sensibilização’ dos jovens, de modo a aumentar a sua receptividade e a capacidade para reagir a projetos de desenvolvimento urbano;
- um ‘processo ativo’ protagonizado pelos próprios jovens, desenvolvendo iniciativas e afirmando a sua autonomia para o fazer;
- o ‘fomento de um diálogo’ com os jovens nas fases de preparação, implementação, monitorização e avaliação do projeto, de forma a obter informação sobre o contexto local e o impacto social;
- um envolvimento ‘voluntário’ dos jovens num processo de mudança, e;
- o envolvimento dos jovens no ‘desenvolvimento’ de si próprios, das suas vidas e do seu ambiente. (UN-Habitat, 2011:35)

Estas diferentes perspetivas do que é a participação dos jovens na vida da cidade expressa uma dispersão de entendimentos sobre o conceito mas confirma também a existência de diferentes *nuances* e graus de participação, tal como é visível nos modelos teóricos referidos, agora aplicados no contexto urbano.

#### b) Oportunidades de participação nas comunidades

As formas de interação entre as crianças e as comunidades onde vivem variam em função do contexto. Checkoway *et al* (1995), baseados na realidade dos Estados Unidos da América, e do conceito de *comunidade* aí existente, menciona cinco formas principais de participação que têm subjacente uma postura de ativismo local:

- Mobilização social – por exemplo em torno de temas como a proteção ambiental, a discriminação racial ou a revitalização ao nível do bairro;
- Planeamento comunitário – nomeadamente concebendo programas e planos de intervenção local que vão de encontro às necessidades das populações;
- Associativismo juvenil (*public advocacy*) – intervindo junto de políticos locais e outras instituições públicas na defesa dos interesses da juventude;
- Educação popular – no sentido de aumentar a consciência e tomar posição sobre assuntos que vão ocorrendo na comunidade;
- Desenvolvimento de serviços – procurando garantir serviços inexistentes na comunidade ao nível, por exemplo, da educação, cuidados de saúde ou de habitação.

Camino e Zeldin (2002), baseando-se também na experiência americana, identificam cinco caminhos para o “envolvimento cívico dos jovens” que, na sua opinião, promovem um desenvolvimento positivo dos mesmos e, simultaneamente, provocam mudanças na comunidade local: consultas sobre políticas públicas relacionadas com os jovens; alianças locais para a promoção da juventude; inclusão de jovens em órgãos de tomada de decisão nas organizações de base local; organizações de jovens; ou a aprendizagem do serviço em contexto escolar.

No contexto europeu, a participação dos jovens (englobando adolescentes e jovens adultos) nos assuntos da comunidade é vista como podendo acontecer através de um conjunto diversificado de formas que incluem: o trabalho voluntário; a participação em vários tipos de educação não-formal; a educação entre pares (envolvimento dos jovens na educação de outros jovens, por exemplo em programas de promoção da saúde ou campanhas de consciencialização); a pertença a uma organização ou clube, assumindo responsabilidades dentro dos mesmos; os conselhos de juventude, parlamentos ou fóruns de jovens, comités e outras estruturas (a forma tradicional de participação nos processos de tomada de decisão ao nível das autoridades internacionais, nacionais ou locais, escolas, clubes, ou ONGs); sistemas de cogestão, existentes em algumas instituições, onde as decisões são tomadas, em paridade, por representantes dos jovens (ou suas associações) e das autoridades; consultas (usadas em processos de tomada de decisão para ouvir as necessidades e preocupações e fazer propostas); a participação dos jovens em projetos e atividades (organizadas ou não); campanhas; a pertença a um partido político, sindicatos ou grupo de interesse; ou a participação em eleições, como votante e como eleito. (Council of Europe, 2008)

Estes exemplos tornam evidente não apenas o que são consideradas oportunidades de participação em contextos diferentes mas também como é importante a idade dos jovens a quem essas oportunidades se dirijam. As oportunidades para adolescentes ou jovens adultos tenderão a ser diferentes das que se disponibilizem para crianças de idades mais novas.

c) Novas formas de participação

Apesar da variedade de oportunidades existentes, os registos revelam uma diminuição na participação dos jovens no contexto europeu. Mas este decréscimo pode ser aparente, por estar baseado na análise das oportunidades tradicionais de participação. É que, em paralelo com essa tendência, têm aumentado a presença dos jovens (e dos cidadãos em geral) noutros *espaços* e durante outros *tempos*, em virtude de uma mudança no padrão da participação que passou a ser mais individualista, episódica, e por vezes informal, passando ao lado dos sistemas e estruturas existentes.

Tal acontece não só pelo aproveitamento das oportunidades abertas pela sociedade da informação, mas também por mudanças nos estilos de vida, de relacionamento social e de utilização do tempo. Isto faz com que a participação se faça de forma “menos continuada e mais pragmática; mais intensa, mas relativamente a causas específicas e em momentos bem definidos” (Viegas e Santos, 2010). Estas tendências gerais terão ainda mais acuidade num grupo social que costuma estar na vanguarda das transformações comportamentais que se verificam nas sociedades.

Thomas (2007) chama a atenção para a existência de um paradoxo no que respeita à participação dos jovens (e das crianças) e ao uso das oportunidades formais existentes para influenciar as políticas. Por um lado, as estruturas destinadas à juventude que *imitam* as instituições formais (como é o caso, em Portugal, dos Conselhos Municipais da Juventude) sofrem de dois defeitos que as tornam ineficazes e pouco mobilizadoras: 1) estão desligadas da realidade política ao não conceder aos jovens a possibilidade de tomar decisões e 2) sofrem do mesmo mal de todos os órgãos de representação ao não conseguirem envolver aqueles que é suposto representarem. Por outro lado, fora do circuito formal, assiste-se a um fervilhar de atividade com participação *genuína* que não está ligada, à primeira vista, com a política.

Começa assim a falar-se de *novas formas de participação*, podendo estas assumir diferentes formatos (Council of Europe, 2008): redes de pares; fóruns de discussão; petições; participação nos *novos movimentos sociais*; grupos de apoio; boicote a produtos; manifestações; encontros internacionais; ou o uso da internet para recolher informação, expressar opiniões ou influenciar processos de tomada de decisão.

Esta transformação das *arenas* onde os jovens estão e interagem levanta um conjunto de questões, entre as quais se estas intervenções episódicas ou virtuais podem ainda ser consideradas como *participação*. Haverá quem defenda que esta deveria implicar um certo grau de compromisso (com um grupo, com uma causa ou com um projeto, por exemplo) e/ou um propósito de *construção* (por oposição a um de mero protesto ou denúncia).

As novas formas de participação não deixam de ser expressão de uma nova ordem social em que tudo é mais fluido, menos estruturado e mais globalizado. Mas, se comparados, por exemplo, com os tradicionais processos de consulta (um dos mecanismos considerados participativos no enquadramento vigente), as formas emergentes de participação acabam por ser semelhantes relativamente ao seu caráter pontual, tendo estas a vantagem de partir dos reais interesses ou preocupações dos intervenientes. Estes assumem assim uma liderança no processo de participar, embora nem sempre com consequências reais nos processos de tomada de decisão.

Ou seja, os jovens participam, mas relativamente a assuntos que entendem como *seus* e da forma que mais lhes convém; acontece que tal não coincide necessariamente com as *arenas* que são preparadas (pelos adultos) para eles.



### 3.3.3 .AS CRIANÇAS E OS ESPAÇOS URBANOS

*As realidades espaciais e materiais afetam as relações sociais e os comportamentos que, por seu lado, conferem significado ao ambiente físico e afetam como este é compreendido, organizado e usado.*<sup>15</sup> (Bartlett, 2002)

#### a) As crianças enquanto utilizadoras do espaço urbano

As crianças são cidadãos utilizadores da cidade e por ela são influenciados. E contrariamente ao que se possa pensar, essa utilização não se confina aos espaços pensados especialmente para elas. De modo mais estruturado ou mais informal, são vários os espaços da cidade por elas frequentados, com maior ou menor intensidade.

Francis e Lorenzo (2002), baseados na análise de trabalhos de investigação levados a cabo por diversos autores, apresentam uma tipologia de alguns dos espaços urbanos mais importantes para as crianças (Quadro 10).

Quadro 10 – Tipologia de espaços urbanos usados pelas crianças (Francis e Lorenzo, 2002)

<u>Lugares institucionais</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Infantários</li> <li>– Escolas</li> <li>– Recintos escolares</li> <li>– Parques desportivos</li> <li>– Parques temáticos</li> </ul>	<u>Espaços informais</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Terrenos vagos</li> <li>– Áreas naturais</li> <li>– Frentes de água</li> <li>– Esquinas e recantos</li> </ul>
<u>Espaços públicos</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ruas</li> <li>– Passeios</li> <li>– Largos e praças</li> <li>– Parques</li> <li>– Caminhos</li> <li>– Centros comerciais</li> <li>– Frentes de água</li> <li>– Praias</li> </ul>	<u>Zonas proibidas</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Lugares de descoberta/aventura</li> <li>– Terrenos vagos</li> </ul>
<u>Espaços privados</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Casas</li> <li>– Automóveis</li> </ul>	<u>Espaços selvagens</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Espaços selvagens urbanos</li> <li>– Áreas naturais</li> </ul>
	<u>Novos e inovadores</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Jardins de bairro</li> <li>– Espaços verdes escolares</li> <li>– Hortas urbanas</li> <li>– Parques radicais</li> <li>– Percursos urbanos</li> <li>– Alpendres</li> <li>– Ciberespaço</li> </ul>

Estes espaços não são utilizados com a mesma regularidade ou frequência. Assiste-se mesmo nos anos mais recentes e no mundo ocidental, a uma concentração na utilização dos lugares institucionais e dos espaços privados.

<sup>15</sup> Tradução livre do autor. No original “Material and spatial realities affect social relations and behaviour, which in turn give meaning to the physical environment, and affect how it is understood, organized and used.” (Bartlett, 2002)

A tendência de separação entre os espaços dedicados às crianças e aos dos adultos existe e vem na linha da conceção sociológica ocidental, que se tornou hegemónica, de que a separação entre os dois grupos é boa já que há que proteger as crianças e jovens relativamente ao mundo *contaminado* dos adultos (Hart, 2008a). Tal implica o seu confinamento a espaços próprios, chegando mesmo a considerar-se, como refere Ennew (2002) que o seu lugar normal é “dentro de”: da família, da escola, de casa, de espaços de recreio (UN-Habitat, 2011).

O tempo passado na escola e em outras atividades organizadas e *protegidas* ocupa grande parte do seu dia, sendo o restante passado em casa, seja em tarefas escolares ou domésticas, seja em atividades de lazer (televisão, leitura, jogos) ou contato social virtual. Como refere Hart *et al* (1996): “[as crianças] são menos livres de escolher onde querem ir e quando, tendo como resultado que as oportunidades de contactar com os seus pares em atividades não-programadas fora do tempo de escola são severamente limitadas” (pp 4). Este entendimento do autor ainda faz sentido se se considerar o contacto direto e pessoal entre os jovens, embora se tenha de reconhecer que, com o advento da *internet* e das redes sociais, esse contacto é estabelecido, e de forma intensa, ainda que num ambiente considerado virtual.

Mesmo o percurso entre a habitação e as outras atividades é cada vez mais feito através de um transporte motorizado, maioritariamente o automóvel particular ou o transporte público. Para o reforço de tal abordagem *protecionista* muito contribui o crescente receio, entre os pais ou tutores, pela segurança dos seus educandos ao utilizarem livremente o espaço público. Ora a “independência da mobilidade”, entendida como a capacidade de tomar decisões por si própria nas deslocações pelo ambiente físico, é precisamente um dos fatores considerados essenciais no desenvolvimento da criança (Malho, 2004).

Por tudo isto pode dizer-se que escasseiam cada vez mais as oportunidades das crianças experienciarem a cidade, nos seus diferentes espaços, bem como de interagir com as pessoas que não são das suas relações habituais (Simpson, 1997; Tonucci e Rissotto, 2001; Francis e Lorenzo, 2002; Torres, 2010), e mesmo com as que o são. Como observa Hart *et al* (1996):

*A perda de um ambiente exterior seguro para as crianças e adolescentes precipitou o colapso das ‘redes sociais naturais’ que antes os apoiavam de muitas maneiras (...). Isto significa menos oportunidades de se envolver em atividades espontâneas uns com os outros, menos oportunidades de contatos informais com responsáveis adultos da comunidade, menos oportunidades de observar ação comunitária responsável, e a uma redução no tempo passado com outras pessoas nos espaços públicos da comunidade, em geral. (pp 5).*

Estes aspetos referidos por Hart são de grande importância pois a utilização pelos jovens das atuais redes sociais chamadas *virtuais*, apesar de os poder manter em contacto com os seus pares, não preenche as lacunas referidas: o contacto intergeracional ou as atividades espontâneas (tendo o território como base), por exemplo. Consequentemente, é a ligação dos jovens com as suas comunidades locais que se vai enfraquecendo. E é neste contexto que trazer os jovens a participar nos assuntos da comunidade pode desempenhar um papel fundamental no restauro dessa ligação enfraquecida.

#### b) Os espaços informais vs os espaços dedicados

O interesse das crianças ou adolescentes nos diferentes espaços urbanos vai muito para além dos lugares de lazer ou de brincadeira que normalmente são concebidos a pensar neles.

No caso dos adolescentes, cuja autonomia é maior, as suas atividades na cidade são ainda mais diversificadas, sendo muitas delas comuns às dos adultos: caminhar, encontrar amigos, fazer compras, comer, disfrutar (Simpson, 1997). Não quer dizer que as atividades sejam vividas da mesma maneira ou realizadas nos mesmos espaços, mas na essência são semelhantes.

Pensar que a atividade principal das crianças e jovens no espaço público é brincar (ou o lazer, no geral) é um erro. E presumir que projetar uns quantos parques ou equipamentos a eles dedicados equivale a suprir as suas necessidades na cidade, é um equívoco. Em particular, se se considerarem os adolescentes, essa presunção é ainda mais errónea.

O planeamento de espaços específicos dedicados às crianças, apesar de poder ser bem-intencionado, tem ainda, segundo Simpson (1997) alguns efeitos perversos. Um deles é que ao planear os espaços dedicados a todas as outras atividades (consideradas para os adultos) estes não serão pensados de modo a que as crianças os possam utilizar com facilidade.

Outra consequência perversa é que, ao esperar que as crianças fiquem confinadas aos espaços que lhe são dedicados, poder-se-á tender a considerar inapropriado ou mesmo proibido que elas (nomeadamente os adolescentes) levem a cabo as suas atividades em sítios não previstos; se o fizerem, estarão em *transgressão*. É o que acontece quando se vê os adolescentes preferirem usar *skates*, patins ou bicicletas em praças ou passeios, fora dos parques radicais. Como refere Pais (2005), os jovens preferem reinventar os espaços urbanos, dando-lhes novos usos e, desse modo, produzir um novo espaço, distinto do original.

Esta separação entre espaços específicos destinados às crianças e espaços dedicados principalmente aos adultos provoca uma segregação que tem ainda outro efeito negativo importante: limita as oportunidades de aprendizagem que são proporcionadas pela interação com ambientes e pessoas com que habitualmente não se relacionam.

Lasch (1995, in Simpson, 1997) fala das “(...)ruas que, se estiverem a funcionar como devem, ensinam lições que não podem ser ensinadas por educadores ou cuidadores” e de como esta forma de segregação geracional impede que as crianças aprendam dos adultos de forma natural, pela simples observação, como acontecia antigamente. Isto cria, segundo o autor, “menos oportunidades para as crianças de desenvolver uma vida social e de se irem apropriando de território dos adultos para o seu próprio uso”.

A importância das interações entre as crianças e o seu meio na estruturação da própria personalidade e na aquisição de um sentido de pertença é também destacada por Malho (2004) quando refere

*As acções e interacções permanentes, onde a emoção desempenha o papel mais decisivo para a organização dos vários sistemas de comunicação interpessoal, permitem à criança experiências de vida (contexto-pessoa) que a levam a descobrir e desenvolver os seus próprios processos adaptativos, as suas competências para a integração social dinâmica. Essa descoberta e o desenvolvimento desses processos adaptativos dependem ainda da possibilidade que lhe for facultada de estruturar e identificar o meio ambiente; quando tal acontece, verifica-se uma actividade essencial para a criança, a de, por si, desenvolver e poder elaborar imagens claras e organizadas dos seus contextos, de poder desenvolver capacidades de orientação, de criação e identificação de símbolos colectivos e individuais de comunicação, entre grupos, e a partir de espaços (aproximação/afastamento) (Laborit, 1971; Lynch, 1982; Piaget, 1993; Santos, 1982). Inicia-se a relação material e intelectual com o espaço (com o meio, e bem assim com os recursos) e as decorrentes maneiras de viver (Topalov, 1994; Lamy, 1996; Roche, 1999). (pp 49)*

A participação das crianças e jovens tem pois um alcance que ultrapassa a necessidade de incluir e ter representado um grupo social (etário) específico. Ela representa uma oportunidade única de desenvolver uma ligação estreita e duradoura entre os indivíduos e o território (o meio), bem como de contribuir para o seu desenvolvimento pessoal e relacional, isto é, para a construção dos capitais humano e social.

c) A cidade como ambiente que educa

De acordo as perspetivas referidas anteriormente, a cidade pode ser vista como um ambiente de aprendizagem, de si próprio e dos outros, onde diferentes experiências, de grau de importância e dimensão diversos, são proporcionadas aos indivíduos que nela vivem (Bartlett, 2002).

Uma cidade viva e estimulante proporciona experiências diversificadas, capazes de desafiar ou ir de encontro aos interesses dos seus cidadãos e dos que a visitam. Do ponto de vista do ambiente construído e das suas diversas vertentes, esta visão da cidade enquanto espaço de aprendizagem tem especial importância quando consideramos as crianças, já que a influência que a cidade sobre elas exerce tende a ter efeitos mais duradouros.

Introduzindo uma dimensão mais social, Camino e Zeldin (2002) referem-se ao papel das comunidades enquanto “espaços públicos que oferecem oportunidades de proporcionar valores cívicos, educação, experiências e ação”. Há mesmo referências a um nível de aprendizagem maior atingido através de experiências concretas na comunidade (por exemplo, através de serviço comunitário) do que aquele que seria atingido na sala de aula (Checkoway *et al*, 1995). E tal estratégia pode ser especialmente eficaz quando se lida com jovens em risco ou socialmente marginalizados.

A convicção no potencial educativo dos aglomerados e das diversas atividades que neles têm lugar está na base do movimento das Cidades Educadoras, iniciado em 1990, em Barcelona, mas que se estende hoje a mais de 400 cidades em todo o mundo, incluindo Portugal. A ideia central é a de que todos os cidadãos, independentemente da idade, podem beneficiar da cidade, ao longo da vida, enquanto fonte e contexto de aprendizagens, constituindo-se ela própria como um recurso educativo.

Como se pode ler no preâmbulo da Carta das Cidades Educadoras,

*Hoje, mais que nunca, a cidade, pequena ou grande, dispõe de infinitas possibilidades educativas. De uma forma ou de outra, a cidade contém elementos cruciais para uma formação integral. [...] A cidade será educadora sempre que reconheça, exerça e desenvolva, para além das suas funções tradicionais (económica, social, política, e de prestação de serviços) uma função educadora. Quer isto dizer que a cidade deve assumir uma intencionalidade e uma responsabilidade cujo objectivo seja a formação, a promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes, a começar pelas crianças e jovens.” (AICE, 2004:1).*

O mesmo documento assume ainda que “(...) as crianças e os jovens não são mais protagonistas passivos da vida social e, por consequência, da cidade” e que “(...) é preciso cada vez mais encontrar o lugar que na realidade lhes cabe, ao lado dos adultos (...)”.

Os princípios inerentes ao conceito de Cidade Educadora, que pressupõem a possibilidade de uma cidadania ativa participada (também das crianças e jovens), mencionam especificamente os assuntos relativos ao planeamento do território e à influência que o espaço físico tem no desenvolvimento pessoal:

*(...) O planeamento urbano deverá ter em conta as fortes repercussões do ambiente urbano no desenvolvimento de todos os indivíduos, na integração das suas aspirações pessoais e sociais e deverá agir contra toda a segregação das gerações e pessoas de diferentes culturas, que têm muito a aprender umas com as outras.*

*O ordenamento do espaço físico urbano deverá estar atento às necessidades de acessibilidade, encontro, relação, jogo e lazer e duma maior aproximação à natureza. A cidade educadora deverá conceder um cuidado especial às necessidades das pessoas com dependência no planeamento urbanístico de equipamentos e serviços, a fim de lhes garantir um enquadramento amável e respeitador das limitações que podem apresentar, sem que tenham que renunciar à maior autonomia possível (AICE, 2004:5).*

A influência que as condições de vida das crianças, ao nível do ambiente físico, têm no seu desenvolvimento foi explorado por Bartlett (2002) que, com base num conjunto de fontes europeias e norte-americanas, destaca cinco aspetos como sendo os que apresentam ligações mais evidentes:

- a *segurança* do ambiente físico, que promove ou desencoraja o sentimento de pertença e identidade por parte das crianças;
- a *diversidade* do ambiente, que proporciona estímulos de natureza diversa;
- a *acessibilidade* do ambiente, medido pelo conjunto de possibilidades disponibilizadas às crianças que podem contribuir para o seu desenvolvimento;
- a *organização* do ambiente, ou a forma como os espaços público e doméstico estão estruturados e transmitem normas sociais e culturais;
- o *stress* transmitido pelo ambiente, que ameaça a confiança, identidade, competência e bem-estar geral da criança.

Pensar cidades para (e com) as crianças implica pois bem mais do que planejar espaços de lazer dedicados. A abordagem tem de ser mais holística, abrangendo diferentes setores do funcionamento da cidade, mas também muito flexível, prevendo tanto os usos formais como os informais, e proporcionando interações do tipo intrageracional e intergeracional.

#### d) Cidades amigas das crianças

Para que a cidade constitua um ambiente acolhedor e estimulante para as crianças deverá reunir um conjunto de características. Na busca de definição dessas características várias têm sido as propostas apresentadas por investigadores ou organizações ligadas ao trabalho *no terreno*.

Para Francis e Lorenzo (2002) a existência de um ambiente urbano apropriado para as crianças pressupõe a presença de uma série de dimensões como acessibilidade, diversidade, controle, uso misto, aventura, segurança (ainda que permitindo a experiência do *risco*), significado, autonomia, socialização, convívio, capacidade de surpreender, e participação.

Driskell (2002) é outro dos autores que apresenta um conjunto de características das cidades que fazem delas “amigas das crianças”. A particularidade da proposta de Driskell é que é baseada na opinião das próprias crianças sobre as suas cidades, recolhida na sequência do projeto *Growing up in Cities* (Chawla, 2002a). Segundo o autor, os aspetos que as crianças mais valorizam, e que fazem das cidades locais apropriados para si, são:

- Integração social – quando as crianças se sentem acolhidas na comunidade e interagem com pessoas de várias gerações em espaços públicos, desenvolvendo um sentido de pertença
- Variedade de lugares interessantes para atividades – quando existe uma multiplicidade de lugares onde as crianças podem estar, falar, brincar, encontrar amigos, jogar, fazer compras ou recados, ou simplesmente observar o que se passa. E sem a obrigatória presença dos adultos;
- Segurança e liberdade de movimento – quando os lugares e as pessoas são familiares às crianças, que com elas interagem com frequência. Tal provoca um sentimento de segurança e a possibilidade de poderem circular livremente para encontrar outros ou explorar o território;
- Lugares de encontro com os pares – quando existem locais de que se podem *apropriar*, juntamente com os pares, simplesmente para jogar ou socializar. Pode ser uma parte de um parque, uma esquina, um terreno vazio, um café ou um campo de jogos;
- Identidade comunitária – quando as crianças participam nos eventos e celebrações da comunidade, o que as faz sentirem-se parte da mesma;
- Áreas verdes – quando as crianças têm acesso a diferentes tipos de zonas verdes, seja na forma de campos onde possam jogar, parques onde possam usufruir, ou bosques que possam explorar.

Complementarmente, Driskell (2002) indica também as características que as crianças apontaram como contribuindo para a sua alienação relativamente ao ambiente local: estigma e exclusão social; tédio; medo de perseguição e crime; tensões sociais e raciais; tráfego intenso; lixo não recolhido; falta de serviços básicos (água, saneamento, lixo); e sentido de impotência política.

Horelli (2007) estende o conceito a “ambientes amigos das crianças”, definindo *ambiente* para além do que é apenas natural ou edificado, ou seja, em toda a sua complexidade física, psicológica, económica, política e cultural; tal reflete, segundo a autora, aquilo que é também a vida de cada criança ou indivíduo.

Baseada num conjunto de experiências realizadas no contexto europeu em que procurou ouvir a opinião das crianças, Horelli estabelece uma relação entre as experiências das crianças e os assuntos do planeamento, para os tornar elementos do universo normativo deste (Nordström, 2010). Nesse sentido, são definidas dez dimensões normativas fundamentais para um ambiente amigo das crianças (Quadro 11).

Quadro 11 – Dimensões para um ambiente amigo das crianças (Horelli, 2007)

Dimensões normativas	Definições abstratas
1. <b>Habitação e alojamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativas de habitação flexíveis e seguras</li> <li>• Processos que transformem alojamentos em verdadeiros lares</li> </ul>
2. <b>Serviços básicos (saúde, educação, transporte)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços básicos (públicos e privados) de proximidade que facilitem o dia-a-dia das crianças</li> </ul>
3. <b>Participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades de participar no planeamento e desenvolvimento</li> </ul>
4. <b>Segurança e proteção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de proteção física e psicológica pelo <i>Estado</i>: proteção dos menores e prevenção da violência</li> <li>• Um ambiente que seja tolerante e pluralista</li> <li>• Sistemas de transporte e espaços públicos seguros</li> </ul>
5. <b>Família, parentes, pares e comunidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades para relações sociais próximas com família, parentes e amigos</li> </ul>
6. <b>Qualidades urbanas e ambientais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos níveis funcionais, estéticos e culturais nos elementos do ambiente local. Disponibilização de um conjunto diversificado de espaços e arenas interessantes para atividades</li> </ul>
7. <b>Provimento de recursos e sua distribuição; redução da pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A disponibilização de recursos financeiros e oportunidades de trabalho aos jovens, que têm um papel a desempenhar nas economias locais</li> </ul>
8. <b>Ecologia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A proteção da natureza e a aplicação dos princípios de desenvolvimento sustentável na conceção do ambiente construído e da sociedade</li> </ul>
9. <b>Sentido de pertença e continuidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um sentido de continuidade cultural, bem como um sentido de pertença a um certo lugar num tempo determinado</li> </ul>
10. <b>Boa governança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma governança local flexível que tem em conta as opiniões dos jovens nos processos de tomada de decisão</li> <li>• A disponibilização de estruturas participativas, (por exemplo, conselhos de juventude) e projetos participativos vários</li> </ul>

Um dos mais significativos movimentos nesta matéria, dado o seu âmbito global, é a iniciativa *Child-Friendly Cities*, patrocinado pela UNICEF. O conceito de “cidade amiga das crianças”, tal como é visto por este movimento, foca na implementação integral da Convenção dos Direitos da Criança, e na forma como é possível que as crianças gozem de todos os direitos que nela estão consagrados.

Em concreto, uma “Cidade amiga das Crianças” garante a todos os jovens cidadãos o direito a (UNICEF, 2004a):

- Influenciar as decisões relativas à sua cidade
- Expressar a sua opinião sobre a cidade que desejam
- Participar na vida da família, comunidade e sociedade em geral
- Ter acesso a serviços básicos como cuidados de saúde, educação e abrigo
- Beber água limpa e ter acesso a saneamento adequado
- Ser protegido da exploração, violência e abuso
- Caminhar em segurança pelas ruas
- Encontrar os amigos e brincar
- Dispor de espaços verdes para plantas e animais
- Viver num ambiente não-poluído
- Participar em eventos culturais e sociais
- Ser um igual na sua cidade, com acesso a todos os serviços, independentemente da sua raça, religião, rendimento, sexo ou eventual existência de deficiência

O movimento, cuja génese está relacionada com uma cimeira de *mayors* realizada em 1992 (Riggio, 2002), alastrou entretanto a várias cidades do mundo. A intenção continua a ser procurar garantir que os *governos locais* tomam decisões no melhor interesse das crianças, assegurando que estas vivem em ambientes que são saudáveis, protegidos, educativos, estimulantes, não-discriminatórios, inclusivos e culturalmente ricos. As intervenções centram-se não apenas ao nível dos ambientes físicos urbanos mas também aos dos serviços e da governança da cidade (Riggio, 2002).

O quadro de intervenção da iniciativa identifica nove aspetos fundamentais sobre os quais se pode trabalhar para desenvolver uma *cidade amiga das crianças* (UNICEF, 2004a):

- Mecanismos de participação das crianças
- Um quadro legal “amigo das crianças”
- A promoção do conhecimento sobre os direitos das crianças
- Uma estratégia de implementação dos direitos da criança para a cidade
- Um mecanismo/estrutura de coordenação
- Um orçamento dedicado às crianças
- Um sistema de avaliação do impacto das políticas e ações
- Um relatório regular do estado das crianças na cidade
- O apoio à existência de estruturas ou organizações independentes de defesa das crianças

A participação das crianças é tida como crucial para todo o processo, sendo a sua consideração transversal a todos os restantes elementos.

A fim de facilitar o processo de reflexão e ação das cidades no sentido de se tornarem mais *amigas das crianças* a iniciativa produziu um conjunto de instrumentos. Um deles, em forma de *check-list*, procura fazer o diagnóstico da situação para depois se partir para o planeamento e ação. Este instrumento de diagnóstico foi usado no estudo de caso levado a cabo durante a presente investigação.

### 3.4. A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS NO PLANEAMENTO

*O planeamento tem implicações de longo prazo para os jovens porque eles são a geração que vão experienciar por mais tempo os resultados das decisões<sup>16</sup> (Frank, 2006)*

#### 3.4.1. O TERRITÓRIO E O SEU PLANEAMENTO COMO UMA OPORTUNIDADE

A relação entre a participação das crianças e o ambiente físico é estreita e pode constituir uma *porta de entrada* a explorar dentro de um esforço mais geral de aumentar a participação das crianças na vida da comunidade. Deste ponto de vista, o lado multissensorial, concreto e próximo do ambiente físico assume vantagem sobre outras matérias de política, necessariamente mais abstratas (Driskell, 2002).

A ligação que se pode identificar entre o espaço físico e a participação das crianças pode ser explicada de dois pontos de vista: 1) porque é mais fácil a adesão das crianças a atividades e decisões relativas à realidade que conhecem e com que lidam frequentemente, mas também 2) porque a maior propensão para a participação por parte das crianças está ligada à existência de um ambiente físico que proporcione a vontade de participar (Bartlett, 2002).

A valorização desta ligação entre crianças e território é também sublinhada por Hart quando refere que “(o) planeamento, desenho, monitorização e gestão do ambiente físico é um domínio ideal para a prática da participação das crianças; e parece ser mais claro, para as crianças, ver e perceber muitos problemas sociais” (Hart, 1997:3).

O lado concreto e tangível do espaço físico aparece assim como uma oportunidade, não só de agarrar a atenção dos jovens, mas também de lhes proporcionar um contexto que lhes é familiar e que, de algum modo, *dominam*. E tal pode servir de ponto de partida para outras descobertas e envolvimento na e da comunidade.

A singularidade da relação que as crianças têm com os ambientes urbanos, e a diferença que aquela tem relativamente à que é estabelecida pelos adultos, é destacada por Mathews e Limb (1999) ao fazerem referência a sete observações essenciais que lhes serviram de ponto de partida para propor uma agenda para a “geografia das crianças”:

- Do ponto de vista da infância enquanto construção social, as experiências quotidianas dos jovens são muito próprias (em termos de ritmo, escala e conteúdo) e portanto, as “formas de ver” os ambientes são muito distintas;
- Os jovens usam diferentes partes do território e mesmo quando usam as mesmas dos adultos, usam-nas de maneira diferente (o que tem o potencial de gerar *conflitos* de utilização);
- O *raio de ação* dos jovens é normalmente mais limitado, o que condiciona os espaços a que têm acesso e utilizam;
- Nas suas interações com o ambiente os jovens encontram ameaças ou riscos que não são vistos como tal pelos adultos;
- Mesmo quando um ambiente influencia jovens e adultos, tal acontece de forma diferente em cada um destes grupos, pois os ambientes são vistos, sentidos e utilizados de forma diferente; consequentemente, a interpretação e avaliação dos ambientes tende a ser diversa;

---

<sup>16</sup> Tradução livre do autor. No original “Planning has far-reaching implications for youth because they are the generation that will experience the results of the decisions the longest.” (Frank, 2006)



- Os jovens raramente têm a possibilidade de influenciar as decisões relativas aos ambientes, em geral, e aos espaços que usam, em particular;
- Envolver os jovens no planeamento e gestão dos seus ambientes tem um valor intrínseco, para além de proporcionar o desenvolvimento de competências de cidadania.

As constatações referidas (e outras) deveriam ser suficientes para uma maior participação deste grupo social no planeamento dos territórios mas, apesar das muitas experiências realizadas, não é possível afirmar que tal prática se tornou generalizada.

Com efeito, apesar de constituírem um grupo social de dimensão importante, as crianças têm estado afastadas dos processos de tomada de decisão relativos ao planeamento dos ambientes em que vivem e que utilizam, nomeadamente no contexto urbano (Torres, 2010). Excluídas dos *lugares dos adultos* e ocupando um lugar específico na sociedade (à margem dos grandes impulsos que a guiam), às crianças não tem sido reconhecido um papel legítimo na definição dos espaços de vivência urbana (Simpson, 1997). E tal acontece tanto nos espaços da esfera privada como nos espaços de utilização e vivência públicos. Nestes, mesmo os espaços que lhes são especialmente dedicados, como escolas ou parques, são normalmente desenhados e controlados por adultos (Torres, 2010).

### 3.4.2. UMA EXPERIÊNCIA DE 40 ANOS

A década de 70 do século XX viu surgir (nomeadamente no Reino Unido), de uma forma mais visível, o primeiro interesse e preocupação sobre a inclusão dos pontos de vista dos jovens e das suas necessidades nos processos de planeamento territorial.

Durante os anos 70 e início de 80, Lynch (1977), Ward (1977) e Moore (1978), entre outros, exploraram as relações entre as crianças e o ambiente urbano. Esse interesse seria reavivado nos anos 90 com a realização de diferentes experiências de envolvimento das crianças, de uma forma mais geral, no governo local (Freeman e Aitken-Rose, 2005), mas também em exercícios de desenho e planeamento urbanos (Horelli, 1997; Frank, 2006). Dentre estas, sobressai o trabalho realizado por Hart (1992).

Ao longo do tempo, um processo que começou por ser, no essencial, uma expressão de defesa de um determinado extrato da população (dentro de uma perspetiva de *advocacy planning*) foi-se tornando progressivamente menos invulgar. Para tal contribuíram também as mudanças ocorridas nas sociedades e na forma de ver as crianças, já que tal condiciona o papel mais ou menos ativo que lhes é atribuído nos diferentes ambientes em que se movimentam. O mesmo é reconhecido por Checkoway *et al* (1995) quando refere que

*A participação dos jovens resulta da mudança de conceito sobre a juventude que ocorreu na sociedade. No século XIX os jovens eram vistos como pequenos adultos e tratados como trabalhadores normais nas quintas e fábricas. Os reformadores do início do século XX viam os jovens como vítimas da sociedade urbano-industrial e procuraram medidas que os protegessem da negligência e abuso dos adultos.*

*Hoje há um reconhecimento crescente dos jovens enquanto 'recursos' (Kurth-Schai 1988). A noção é que os jovens têm um papel enquanto cidadãos ativos, que têm o direito a participar no planeamento da comunidade, e que os adultos podem ser aliados nesse processo<sup>17</sup> (pp 134)*

---

<sup>17</sup> Tradução livre do autor. No original: "Youth participation is part of the changing conception of youth in society. In the 19th century, youth were often portrayed as little adults and treated as regular workers on farms and in factories.

Os contributos e reflexões que se foram fazendo ao longo destes 40 anos relativamente à participação das crianças nos assuntos da *cidade* (ou do território) tiveram origem em áreas do saber que vão da psicologia ambiental à arquitetura paisagista, do desenvolvimento da criança ao planeamento, da geografia ao desenho urbano, da cidadania e responsabilidade social ao sentido de lugar, dos métodos de participação à perceção das crianças no espaço público (Francis e Lorenzo, 2002; Freeman e Aitken-Rose, 2005).

a) Correntes relativas à participação dos jovens no planeamento

A participação das crianças no planeamento e os diferentes enquadramentos e motivações que estão na sua base foram variando ao longo destes 40 anos. Francis e Lorenzo (2002) ao fazer uma análise da evolução das várias abordagens surgidas desde os anos 70 do século XX, identificam sete *correntes* que, embora apresentem alguns elementos de sobreposição, são distintos na sua própria identidade, história, teoria e métodos. Apesar das suas géneses distintas, nomeadamente no tempo, é possível afirmar que são correntes que ainda hoje existem e coexistem (total ou parcialmente) em contexto diversos:

i. romântica

Esta abordagem, popular no início dos anos 70, via “as crianças como planeadores”. Nesta corrente existia uma confiança total na capacidade das crianças poderem criar ambientes e espaços de sucesso, com ideias muitas vezes melhores que as dos adultos. Os defensores desta corrente procuravam envolver crianças no planeamento de espaços específicos como parques infantis e de aventura, escolas, jardins e outros lugares. Outra vertente desta abordagem era a de ver “as crianças como futuristas”, capazes de imaginar ambientes e cidades do futuro.

Entre as limitações desta abordagem aponta-se o facto de, num enquadramento que se queria participativo, os adultos ficavam normalmente à margem, o que implicava que, em contexto de tomada de decisão, as propostas das crianças mereciam pouco acolhimento. Apesar de ser considerada irrealista, esta abordagem ainda pode ser encontrada em algumas práticas e reflexões teóricas contemporâneas

ii. baseada na defesa das crianças (*advocacy*)

Nesta abordagem, o lema é “planeadores pelas crianças”. Esta corrente coexistiu com a *romântica* e apareceu na sequência do movimento conhecido como *advocacy planning* que procurava assegurar que as opiniões e necessidades de todos os cidadãos eram tidas em conta, mesmo aqueles mais longe dos círculos de poder; as crianças apareciam como um subgrupo de entre os *esquecidos*.

Apesar de a este tipo de movimento ser atribuída maior eficácia a levantar problemas do que a contribuir para as soluções, é reconhecido que, no caso concreto da defesa das crianças, foi garantindo a criação de espaços de recreio destinados às mesmas. Entre as limitações está também o facto de se ignorar o processo de tomada de decisão, assim como o aspeto de os planeadores intervirem *em nome das crianças* em vez de as envolverem diretamente no desenho. A este movimento é reconhecido o mérito de ter criado, e levado à prática, processos de envolvimento efetivo em projetos grandes e complexos.

---

Early 20th century reformers viewed young people as victims of urban-industrial society and sought measures to protect them from neglect and abuse by adults. Today there is a growing recognition of “youth as resources” (Kurth-Schai 1988). The notion is that young people have roles as active citizens, that they have a right to participate in community planning, and that adults can be allies in the process.” (Checkoway *et al*, 1995:134)

iii. baseada nas necessidades das crianças

O lema desta abordagem poderia ser “cientistas sociais pelas crianças”. Esta corrente usou os conceitos da psicologia ambiental para explorar os ambientes em que as crianças se movimentam (naturais e construídos), as relações que se estabelecem e as influências que provocam. Em particular, foi possível avançar na compreensão das necessidades particulares das crianças e no impacto que tal deve ter no planejar dos diversos ambientes. É uma das correntes mais prolíficas, para a qual Kevin Lynch e Roger Hart (entre outros profissionais de diversas áreas) muito contribuíram.

A principal limitação apontada refere-se à assunção de que as ciências sociais podem, por si só, identificar as necessidades das crianças em termo dos espaços a utilizar, não sendo por isso obrigatório envolvê-las diretamente. Esse conhecimento indireto (científico) acaba por afastar as crianças dos processos e da tomada de decisão.

iv. da aprendizagem

O enfoque desta corrente, mais recente, é o das “crianças que aprendem”. Baseia-se no potencial de aquisição de aprendizagens associado às experiências participativas e admite que essas aprendizagens são um dos resultados mais importantes dos mesmos.

As debilidades apontadas a esta abordagem incluem a possibilidade de falta de mudança efetiva nos ambientes (por se considerar suficiente a mudança social provocada nos indivíduos), e a ausência das crianças na definição dos conteúdos (o *curriculum*), sendo estes muitas vezes da responsabilidade apenas de profissionais ou professores.

v. baseada nos direitos

Este é o domínio das “crianças enquanto cidadãos”. No cerne desta abordagem está o trabalho de garantir que os direitos da criança, tal como referidos na CDC, são implementados em plenitude, em particular nos ambientes urbanos. Palavras-chave são democracia, cidadania, direitos e poder. Organismos como a UNICEF e a UNESCO, e investigadores como Hart, Bartlett e Chawla contam-se entre os que têm desenvolvido trabalho neste domínio. Como antes referido, o movimento pelos direitos das crianças é um dos mais influentes dos últimos anos (Frank, 2006), e tem servido de base legitimadora para intervenções que têm contribuído para o progresso na participação das crianças.

No que respeita a limitações, aquela que é apontada como principal é a de que esta abordagem tende a focar mais nos direitos das crianças e menos nas suas necessidades em termos dos ambientes em que se movimentam.

vi. da institucionalização

Pode resumir-se esta corrente pelo lema “crianças como adultos”. O que se espera é que as crianças se integrem num ambiente institucional participativo no qual tenham os níveis de conhecimento e de poder equivalentes aos dos adultos. Esta abordagem aproveita a tendência (pelo menos no mundo ocidental) de institucionalização de oportunidades de participação em contexto de processos ambientais ou de desenvolvimento urbano (planos, grandes empreendimentos, etc).

Porque baseada em procedimentos institucionais normalmente desenhados por e para adultos, esta abordagem ignora a necessidade de mecanismos de participação adequados às crianças, menos estruturados e formais. Por outro lado, pode conduzir a soluções contrárias aos interesses das crianças (porque estas não encontraram as condições para expressar livre e genuinamente os mesmos).

vii. proactiva

“Participação com Visão” é como Francis e Lorenzo (2002) definem a última das correntes, da qual o primeiro é particular defensor (Francis, 1999). A participação é vista como um exercício comunicativo, educativo e visionário, no qual as crianças são encaradas como elas próprias (e não como pequenos adultos). As crianças estão no centro do processo, apesar dos adultos também estarem envolvidos.

Esta abordagem procura combinar o que se conhece sobre o que são bons ambientes para as crianças com métodos que garantam a genuína participação destes, e dos adultos, nos processos de planeamento. Segundo os autores, o movimento das cidades sustentáveis constitui um aliado importante neste tipo de abordagem.

As limitações apontadas referem a provável impossibilidade de usar esta abordagem em todos os casos e a necessidade de formação específica dos profissionais envolvidos para poderem trabalhar desta forma.

b) O conhecimento existente

Os autores dividem-se quanto à quantidade e solidez do conhecimento sobre a participação dos jovens no planeamento. Francis e Lorenzo (2002) com base na análise antes mencionada, e no grande número de experiências que a suportaram, afirmam que existe um bem estabelecido corpo de conhecimento sobre a participação das crianças e jovens, no qual se funda o interesse crescente que, na sua opinião, se verifica sobre o tema.

Esta opinião é no entanto contestada por Freeman e Aitken-Rose (2005) que consideram ser prematuro falar de um corpo de conhecimento sólido, já que consideram que a experiência existente é irregular, havendo domínios de pesquisa muito desenvolvidos mas outros quase inexistentes. No mesmo sentido, Grant-Smith e Edwards (2011) referem que “o campo da participação dos jovens em exercícios de planeamento ainda está em desenvolvimento”.

O que parece ser unânime é que o conhecimento que se foi acumulando tem origem num conjunto vasto de experiências concretas sobre as quais alguns foram fazendo reflexões várias. Ou seja, a componente empírica tem tido grande importância ao longo destes 40 anos de percurso.

Essas várias experiências realizadas ao longo das últimas quatro décadas têm sido o ponto de partida para a discussão de diferentes aspetos do envolvimento dos jovens no planeamento do território, no mundo ocidental mas também noutros contextos. Knowles-Yáñez (2005), no âmbito de uma recolha efetuada não apenas nos EUA mas noutros países, procurou encontrar uma tipologia para os principais documentos e pesquisas efetuados sobre a participação de crianças e jovens no planeamento.

Segundo a autora, tais documentos podem ser classificados de acordo com uma de quatro abordagens principais (não estanques):

- i. Académica – tendo os jovens, as suas opiniões e os seus processos cognitivos e relacionais como objeto de estudo e fonte de contributo para o planeamento e processos associados;
- ii. Experimental – relatando (e inferindo conclusões) de experiências concretas levadas a efeito por organismos públicos, planeadores privados e associações sem fins lucrativos;
- iii. Educativa – focada essencialmente nas formas e mecanismos de *aprender planeamento* (adaptadas aos diferentes estados de desenvolvimento);
- iv. Baseada nos direitos – explorando o direito fundamental de as crianças participarem nas decisões que possam afetar as suas vidas (no presente e no futuro) e todo o enquadramento ético e moral associado a esse direito.

A literatura sobre a participação dos jovens no planeamento foi crescendo de forma lenta, sendo de registar um enfoque cada vez maior na reflexão crítica sobre os processos e as práticas participativas, as suas limitações e as suas complexidades (Freeman e Aitken-Rose, 2005). Este tem-se revelado o caminho mais realista para avançar no debate sobre a participação dos jovens, tendo em conta as dificuldades que se constata ao procurar situar o debate apenas ao nível concetual, dada a multiplicidade de abordagens.

No contexto desse processo mais reflexivo, Knowles-Yáñez (2005), alegando a insipiência do conhecimento e da experiência existentes, aponta pistas que é preciso explorar se se quiser aumentar e consolidar o conhecimento sobre a participação dos jovens na prática do planeamento territorial:

- A identificação de meios para medir a eficácia ou qualidade da participação, de modo a poder saber-se até que ponto se consegue responder de uma forma significativa às reais necessidades dos jovens;
- A realização de análises sólidas dos processos de tomada de decisão (no âmbito territorial) que possam envolver as crianças e jovens e a identificação das estratégias e mecanismos mais eficazes a utilizar em função da idade, contexto, etc;
- A elaboração de estudos sistematizados e sustentados que revelem boas práticas mas também que documentem os efeitos de longo prazo da participação dos jovens (impactos nos jovens e no próprio processo de planeamento);
- A análise sobre a forma como os interesses e direitos das crianças são incorporados (de modo *implícito*?) nos atuais modelos de planeamento e como se pode fazer a transição para o passo seguinte em que se proporcionam “espaços de oportunidade” dedicados;
- A identificação de formas eficazes e realistas de institucionalizar a participação dos jovens na prática, principalmente ao nível municipal;
- A realização de mais pesquisa académica baseada em abordagens participativas.

Dir-se-á que estas pistas continuam a precisar de ser exploradas já que a quantidade de conhecimento produzido nalgumas destas áreas continua a ser escassa.

### 3.4.3. PORQUÊ ENVOLVER AS CRIANÇAS NO PLANEAMENTO DA CIDADE?

*A literatura sobre a participação das crianças reconhece que estas são as melhores especialistas em muitos aspetos da sua qualidade de vida, e que elas aprenderão de forma mais eficaz a desempenhar um papel ativo e responsável numa sociedade democrática se tiverem oportunidade de desenvolver e aplicar as suas próprias ideias numa comunidade que ofereça um ambiente encorajador.*<sup>18</sup> (Driskell et al, 2001)

As razões que justificam a participação dos jovens (no geral) foram já referidas neste trabalho, tendo sido agrupadas em quatro correntes dominantes: a do reconhecimento dos direitos, a do impacto educativo nos participantes, a da aprendizagem cívica/política (relacionada com o exercício da cidadania), e a da relevância dos serviços públicos (mais de encontro às necessidades específicas).

---

<sup>18</sup> Tradução livre do autor. No original: “The literature on children’s participation recognizes that children are the best experts on many aspects of their life quality, and that they will most effectively learn how to play an active and responsible role in democratic society if they have opportunities to develop and apply their own ideas in supportive community settings.” (Driskell et al, 2001).

Quando se trata da participação dos jovens no campo específico do planeamento do território verifica-se a adaptação dessas razões mais genéricas mas também o surgimento de outras diretamente relacionadas com o tipo concreto de atividade e os conteúdos com que trabalha.

Uma análise da literatura permite apontar, de forma mais particular, um conjunto de razões que justificam que se considere a opinião e o envolvimento dos jovens no planeamento dos ambientes que vivenciam, nomeadamente ao nível urbano:

- no mundo ocidental, um quarto da população tem idade abaixo dos 18 anos. Essa percentagem sobre para 30 por cento se se considerar a população mundial (Driskell, 2002; Frank, 2006; UN-Habitat, 2011). Estima-se que em 2030, 60% da população a viver em cidades tenha menos de 18 anos (UN-Habitat, 2012), com especial incidência nos países em desenvolvimento. Trata-se pois de um grupo social com uma dimensão significativa, nomeadamente nas zonas urbanas;
- uma abordagem do planeamento orientada para servir o público adulto (que é a abordagem dominante) não é necessariamente a que melhor serve as crianças já que as necessidades e prioridades são diferentes (Simpson, 1997; Adams e Ingham, 1998; Mathews e Limb, 1999; Tonucci, 2001; Frank, 2006; Torres, 2010);
- entre as crianças e jovens do mundo ocidental, verifica-se um sentimento generalizado de alienação relativamente à vida nas suas comunidades e aos respetivos territórios, podendo a participação contribuir para uma maior inclusão social (Mathews, 2003; Frank, 2006);
- o espaço físico e a forma como está organizado acabam por ser o resultado de uma certa cultura coletiva (baseada em valores e sistemas locais) e revelam a forma como se acredita melhor poder apoiar as atividades e rotinas do quotidiano. Envolver as crianças no planeamento desse espaço proporciona um contacto em primeira mão com a cultura existente na comunidade (aumentando o respetivo sentimento de inclusão) e, mais importante, permite contribuir para a construção dessa própria cultura coletiva (Bartlett, 2002; Malho, 2004);
- as crianças e jovens podem, pela sua participação, servir de *ponte* para com os seus familiares, com quem têm uma relação direta e estreita, podendo mesmo constituir-se como *catalisador* para uma maior participação destes nos assuntos da cidade (Davidovitch-Martón, 2007);
- a participação das crianças amplia e completa a legitimidade democrática do processo de planeamento porque dá voz a um grupo que tem estado afastado dos circuitos de tomada de decisão. Tal encoraja também a adoção mais generalizada de uma atitude de aceitação da diversidade (Adams e Ingham, 1998; Tonucci, 2001; Mathews, 2003; Ruxton, 2005);
- as práticas participativas de planeamento têm uma importância educativa significativa. Ao envolver as crianças nas mesmas aumenta o seu sentimento de pertença relativamente à *cidade* que, gradualmente, será cada vez mais sua. Por outro lado, desenvolvem-se um conjunto de competências de vários âmbitos, incluindo algumas com relevância ao nível da empregabilidade (Hart *et al*, 1996; Adams e Ingham, 1998; Tonucci, 2001; Bartlett, 2002; Mathews, 2003; Knowles-Yáñez, 2005);
- porque as crianças estão num processo acelerado de desenvolvimento pessoal (físico, psicológico, social, emocional), há decisões públicas com potencial para ter um impacto direto nesse processo, sendo que as consequências podem ter repercussões na vida e comportamento futuros desses indivíduos. As decisões públicas mencionadas poderão ser ao nível do desenvolvimento económico, do desenho da cidade, dos serviços sociais, da qualidade ambiental, etc (Simpson, 1997; Chawla, 2002; Driskell, 2002);
- as gerações mais novas são as que vão experienciar durante mais tempo as decisões que se tomam hoje no contexto do planeamento; o seu envolvimento, ao ser orientado para o longo prazo, contribui fortemente para a sustentabilidade das opções (Chawla, 2002; Driskell, 2002; Frank, 2006; Davidovitch-Martón, 2007);

- os contributos das crianças, quando lhes dão a oportunidade de os dar, são reconhecidos como sendo de valor, sendo capazes de, não só identificar as suas necessidades e expressar opiniões, mas também elaborar propostas, muitas vezes criativas e inovadoras, em domínios para lá dos tradicionalmente considerados *da juventude* (Horelli, 1994, 1997; Tonucci e Rissotto, 2001; Driskell, 2002; Mathews, 2003; Cameron & Grant-Smith, 2005; Davidovitch-Martón, 2007; Lund, 2007; Torres, 2010; Grant-Smith e Edwards, 2011; UN-Habitat, 2011);
- o direito de participação das crianças nas decisões que afetam a qualidade de vida dos ambientes onde vivem está consignado na CDC, com especial expressão através dos artigos 12º (opinião da criança), 13º (liberdade de expressão), 14º (liberdade de pensamento, consciência e religião) e 15º (liberdade de associação), mas também 27º (nível de vida), 28º (educação), 29º (objetivos da educação) e 31º (lazer, atividades recreativas e culturais). Todos estes artigos (e outros) dão corpo a uma visão da criança que vai para lá do ser que precisa de proteção, encarando-o como um participante capaz e ativo no planeamento e vida da sua comunidade (Simpson, 1997; Adams e Ingham, 1998; Bartlett, 2002; Chawla, 2002; Ruxton, 2005);
- segundo alguns autores (Tonucci e Rissotto, 2001; Chawla, 2002; Driskell, 2002), se se planear tendo em conta as necessidades de um dos grupos mais vulneráveis como é o das crianças, estará a garantir-se uma melhor qualidade de vida para toda a população, nomeadamente em termos ambientais. Tonucci e Rissotto (2001) falam mesmo das crianças como sendo “indicadores ambientalmente sensíveis”. Esta abordagem é também referida nos resultados da Conferência Habitat II, onde o bem-estar das crianças aparece como indicador da existência de assentamentos humanos saudáveis, sociedades democráticas e boa governança (Torres, 2010);
- fazer um planeamento que tem em atenção as crianças e as suas opiniões é garantir uma maior atenção à justiça social e ecológica (Kjørholt, 2002) e à *dimensão humana* do desenvolvimento, sendo este frequentemente tomado essencialmente na sua vertente económica. Os ambientes em que as crianças vivem, se relacionam, trabalham ou aprendem, têm vindo a sofrer transformações significativas que urge serem tomadas em consideração (Chawla, 2002);
- a consideração das necessidades e ambições das crianças introduz um enfoque no nível mais local já que, em face da sua mobilidade relativamente limitada, esse é o território principal das suas vivências. Pequenas alterações ao nível local, por exemplo ao nível da mobilidade, podem trazer mudanças importantes nas vivências das crianças e na sua interação com o espaço urbano, algo de essencial no seu processo de desenvolvimento (Bartlett, 2002; Satterthwaite, 2002; Chawla, 2002; Driskell, 2002; Kjørholt, 2002; Torres, 2010);
- as crianças são portadoras de conhecimentos próprios e específicos, que advêm de experiências particulares de vivência da cidade, e que fazem delas *especialistas* num conjunto de matérias, do domínio privado e público: o uso das ruas e outros espaços públicos, a vida na escola, as necessidades das famílias, a segurança, os espaços de lazer, o comércio, ou o ambiente, entre outras (Adams e Ingham, 1998; Driskell *et al*, 2001; Ruxton, 2005).

A participação das crianças no planeamento e desenvolvimento dos ambientes em que vivem justifica-se pois por razões ligadas a aspetos de ordem social, educativa, de sustentabilidade, de inclusão social, de democracia e cidadania, de qualidade de vida, de desenvolvimento de competências pessoais e de exercício dos direitos das crianças. Um conjunto de áreas suficientemente importante para que este assunto possa ser olhado com atenção.

#### 3.4.4. BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS NO PLANEAMENTO

À falta de uma pesquisa sistemática e de um debate teórico consolidado, têm sido os resultados dos diversos projetos e iniciativas práticas a identificar os principais benefícios da participação das crianças nos processos de organização e melhoramento do ambiente urbano.

Esses benefícios de ter os jovens envolvidos no planeamento podem ser analisados de duas perspetivas, que revisitam as abordagens antes referidas de ver os processos participativos enquanto *fim* ou *meio* (Checkoway *et al*, 1995): 1) os benefícios para o processo de planeamento e para os seus resultados diretos (planos, iniciativas, ações); e 2) os benefícios psicossociais, com reflexo nos próprios jovens, nas organizações em que se insiram, e na comunidade como um todo.

##### a) Benefícios para os processos e seus resultados

Entre os aspetos positivos que a participação das crianças pode trazer aos processos de planeamento e ao resultado dos mesmos, podem referir-se:

- Potencial inclusão de novas perspetivas e mais criatividade, eventualmente *estimulando* os outros atores (adultos) envolvidos no processo;
- Abordagens menos comprometidas com as *forças dominantes* (do tipo económico ou político) e portanto mais sensíveis a aspetos ligados à qualidade de vida e ao ambiente (também o urbano);
- *Know-how* específico em alguns domínios, nomeadamente os relacionados com as vivências quotidianas deste grupo social: equipamentos desportivos e de lazer, espaços verdes, infraestruturas culturais e educativas, espaços públicos, ambiente, mobilidade, ou segurança;
- Melhor resposta às preocupações dos jovens (que normalmente não são tidas em conta) mas também da comunidade como um todo, já que os jovens sabem ver para além das suas próprias preocupações e fazem propostas nesse sentido (Frank, 2006);
- A qualidade e quantidade de informação sobre a comunidade e o ambiente produzida pela realização de projetos envolvendo as crianças é normalmente significativa e inovadora (Frank, 2006);
- Potencial de identificação de um conjunto de recomendações e propostas práticas, relevantes e realizáveis, mesmo podendo não encontrar o contexto sociopolítico adequados à sua implementação (Frank, 2006)
- Possível envolvimento (por *contágio*) de outros atores locais que com eles estejam envolvidos (pais, família, educadores), criando sinergias intergeracionais e reforçando mecanismos de coesão social;
- Maior disponibilidade para adesão a mecanismos de participação de base tecnológica (utilizando tecnologias de informação e comunicação) que se queiram implementar;
- Potencial maior qualidade dos processos de participação que se venham a levar a cabo no médio-longo prazo, pelo contributo, no presente, para o aumento da cultura de participação, cidadania e de respeito pelo território.

A participação das crianças e jovens tem assim o potencial de enriquecer o exercício do planeamento, do ponto de vista do processo e dos seus resultados, no curto e no médio-longo prazo.



b) Benefícios psicossociais

Mas, se se encarar essa participação também como um meio de qualificação dos seus intervenientes e dos ambientes com que interagem, é possível identificar os benefícios para as crianças, para as organizações em que possam estar incluídas, e para as comunidades.

i. Benefícios para as crianças e jovens

Ao nível dos benefícios para as crianças e jovens Driskell (2002) enumera um conjunto de vantagens que incluem: um novo olhar sobre a comunidade e o ambiente; a aprendizagem sobre democracia e tolerância; o desenvolvimento de redes (amigos, atores-chave e modelos adultos); a possibilidade de ajudar a criar mudanças positivas na comunidade; o reforço da autoestima e da identidade; o desenvolvimento de responsabilidade cívica; o aumento da confiança nas suas capacidades; ou o desenvolvimento de conhecimentos e competências.

No mesmo sentido, Checkoway *et al* (1995), baseados num conjunto de estudos de autores de diversas áreas, fazem também referência a algumas das características pessoais que se desenvolvem nas crianças pela sua participação em processos de planeamento comunitário. Estas incluem: abertura de espírito, responsabilidade, competência social e cívica, autoestima, confiança, sentido de eficácia pessoal, além de um conjunto de competências mais práticas. Os autores mencionam também benefícios ao nível do progresso académico pelo envolvimento na resolução de problemas concretos na comunidade.

Para Hart (1997), um dos maiores benefícios das experiências participativas com crianças no “planeamento comunitário e ambiental” é precisamente o impacto pessoal que tem nos participantes em termos de aumento do conhecimento local e consciência ambiental. Este aumento de conhecimento relativamente aos ambientes em que se vive e aos processos que os moldam, fazem consolidar uma *cultura de território*, bem como uma *cultura de ordenamento de território* (Ferrão, 2011) que são elementos importantes para enraizar o desenvolvimento sustentável da comunidade.

Frank (2006), baseado numa análise a dezoito experiências empíricas que envolveram jovens em exercícios de planeamento (no mundo ocidental) refere que esse tipo de práticas tiveram impacto nos jovens a dois níveis: 1) ao nível dos conhecimentos e competências e 2) ao nível das atitudes e comportamentos. No primeiro, o impacto registava-se ao nível das aprendizagens sobre a própria comunidade local e sobre a forma de criar mudanças na mesma, mas também em termos de desenvolvimento de competências ligadas ao planeamento (desenho, comunicação, por ex), à liderança ou à capacidade de visionar o futuro. Ao nível das atitudes e comportamentos registava-se maior confiança e assertividade (construídas sobre uma maior compreensão e domínio dos assuntos, entusiasmo pelo planeamento e pela participação na comunidade), mas também poderia verificar-se alguma frustração pela falta de resposta dos adultos quando ela acontecia.

Também ao nível do desenvolvimento de competências organizacionais a participação dos jovens pode desempenhar um papel importante. Se essa participação se fizer através de organizações locais (e não por via individual), e tendo em conta a necessidade de estas terem de se estruturar e operar de forma mais organizada a fim de garantir a eficácia da participação, está criado o ambiente para que os jovens tenham de experienciar tarefas como a fixação de prioridades, a formulação e implementação de planos, o estabelecimento de contactos ou a construção de redes. O desenvolvimento deste tipo de competências, além de qualificar os jovens, beneficia também as próprias organizações.

Os benefícios identificados para as crianças e jovens incluem-se pois ao nível da valorização do *capital humano* (mas também *social*) já que a aquisição de conhecimentos e competências, e o desenvolvimento de atitudes sofrem um impulso significativo.

## ii. Benefícios para a comunidade

Os efeitos positivos na comunidade podem também ser de curto e médio-longo prazo. Por um lado, notam-se na sinergia de ideias e no enriquecimento das soluções a que se chegue no decorrer do próprio projeto/plano, e dos efeitos que tal possa provocar na vivência e bem-estar da comunidade (Checkoway *et al*, 1995; Driskell, 2002; Knowles-Yáñez, 2005; Frank, 2006).

Por outro lado, a participação das crianças é passível de contribuir para uma melhoria do funcionamento das relações dentro da própria comunidade (Driskell, 2002). Tal acontece por via da “aprendizagem social” (Percy-Smith, 2010) que está implícita na experiência; pela aquisição de competências sociais por parte das crianças (e também dos adultos); pelo impulso no diálogo intergeracional e na compreensão mútua; ou pelo aumento da ligação entre as crianças, a comunidade e o seu território comum (Frank, 2006). Como referem Hart *et al* (1996) “(p)ermitir aos jovens redesenhar e transformar o espaço onde se encontram é um primeiro passo óbvio para qualquer grupo estabelecer uma identidade comunitária” (pp 42)

Outras vantagens para a comunidade incluem: compreender como os jovens veem o mundo, a comunidade e a eles próprios; construir um mais forte sentido de comunidade e de orgulho relativamente ao território; reconhecer as ideias e contribuições dos jovens; ou investir tempo e energia no futuro da comunidade (Driskell, 2002, Frank, 2006). E como refere Driskell:

*A experiência dos jovens na transformação do ambiente físico (...) pode ser um exercício valioso de empowerment da comunidade. É um passo importante rumo a uma mais profunda mudança estrutural e sistémica para a criação de cidades sustentáveis, saudáveis e habitáveis* (Driskell, 2002:23).

Todos estes benefícios são de molde a uma valorização do *capital social* da comunidade e, consequentemente, ao desenvolvimento do *capital territorial*. É nessa perspetiva que se defende a participação dos jovens como um fator qualificador do território de forma direta mas também indireta (com consequências a médio-longo prazo).

## iii. Benefício para as organizações

Se, no contexto urbano ou municipal, se considerarem como *organizações* os organismos que coordenam as comunidades e são responsáveis pelo seu desenvolvimento, é também possível identificar alguns aspetos de que podem beneficiar por via da inclusão dos jovens nas práticas de planeamento e gestão do território respetivo.

Driskell (2002) seleciona algumas das vantagens que podem advir para os planeadores e políticos: melhor compreensão das necessidades e dos assuntos das comunidades que servem; melhores e mais sustentadas decisões ao nível do planeamento; oportunidade de *fazer pedagogia*, junto dos cidadãos, sobre as complexidades dos processos de decisão inerentes ao desenvolvimento territorial; oportunidade de implementação das diretrizes e espírito da CDC; o envolvimento das crianças no esforço de implementação de modelos de desenvolvimento sustentável (à luz da Agenda 21); e a criação de ambientes mais humanos e amigos das crianças.

Finalmente, estas experiências podem ainda beneficiar a comunidade ao nível da prática política e do seu desenvolvimento, ao promover um maior contacto entre os jovens e os agentes e processos que determinam as políticas (Checkoway *et al*, 1995). Para além de tal configurar uma expressão das práticas de governança (maior aproximação entre as estruturas públicas e os cidadãos), constitui também uma oportunidade de aprendizagem, com potenciais consequências positivas a médio-longo prazo.

### 3.4.5. AS DIFICULDADES E OS OBSTÁCULOS

Apesar da variedade das justificações, dos reconhecidos benefícios, e do interesse crescente que a matéria vem atraindo, principalmente ao nível da investigação aplicada, o envolvimento das crianças no planeamento e *construção* do território está longe de ser uma prática comum, mesmo quando comparada com a participação dos adultos (Simpson, 1997; Freeman *et al*, 2003; Frank, 2006; Torres, 2010).

As experiências concretas levadas a efeito, para além de relatarem resultados encorajadores ao nível da capacidade dos jovens darem contributos positivos e relevantes, testemunham também um conjunto de obstáculos frequentes. Os obstáculos variam em função do contexto, assumindo diferentes tipos e magnitudes, mas alguns podem ser considerados como mais comuns aos diferentes ambientes.

Tais obstáculos, referidos por diversos autores e organizações, radicam em duas dimensões principais interrelacionadas: a sociocultural e a estrutural/institucional.

#### a) Obstáculos de natureza sociocultural

No que respeita aos obstáculos de natureza mais social e cultural, estes estão relacionados com a forma como a sociedade vê a (*sua*) juventude, e a perceção que tem da mesma e do seu papel. Tal é um fator condicionante ou facilitador da inclusão dos jovens nas tomadas de decisão, também ao nível do planeamento. Como referem Cele e van der Burgt (2013):

*O maior ou menor reconhecimento da criança enquanto ator social é crucial para a forma como os projetos participativos são levados a cabo, quão significativos eles são para as crianças e para os adultos, bem como para o sucesso que terão no envolvimento das competências e opiniões das crianças no planeamento* (pp 12).

Simpson (1997) refere que, entre as muitas conceções que as sociedades podem ter relativamente à infância sobressai o confronto essencial entre aqueles que defendem que as crianças são indivíduos com a sua autonomia própria, e os que veem as crianças como seres a necessitar de proteção.

Estas duas abordagens (sugeridas por Qvortrup, 1994) estão diretamente ligadas aos conceitos da criança enquanto *cidadão* (hoje) ou como *futuro cidadão* (amanhã), respetivamente. Este último conceito, possivelmente o mais comum, está na base da exclusão das crianças de muitos processos de tomada de decisão coletiva.

E se se falar dos jovens adolescentes, as perspetivas dominantes no mundo ocidental, que se interrelacionam, são as que os veem ou como estando *em transição* (portanto, um produto inacabado), ou como uma população *problemática* (pelos problemas que têm ou causam) (UN-Habitat, 2011). Nenhuma destas perceções os qualifica como parceiros credíveis para processos de tomada de decisão coletivos.

No que respeita ao modo como as diferentes formas de ver as crianças se constituem como obstáculo ao seu maior envolvimento no planeamento, Frank (2006) identifica quatro perceções principais que contribuem para que isso possa acontecer:

- A visão desenvolvimentista – focando no facto dos jovens estarem ainda numa fase de crescimento psicossocial e portanto não possuindo (ainda) as competências, conhecimentos e atitudes que lhes permitam ter uma participação significativa e sustentada;
- A visão da vulnerabilidade – encarando os jovens como um grupo vulnerável à pressão dos adultos e suas convicções e, portanto, deles devendo ser salvaguardados, também pelo efeito de desencantamento que podem experimentar ao não conseguirem ter uma participação eficaz e com resultados;

- A visão legal – assumindo que os jovens são apenas cidadãos *em potência* dado não possuírem idade legal para assumirem por inteiro um conjunto de direitos e deveres que chegam com o atingir da maioridade;
- A visão romântica – (sobre)valorizando as capacidades dos jovens (criatividade, entusiasmo, dinâmica, compromisso) e os seus valores, considerando-os muitas vezes mesmo como sendo superiores aos dos adultos. Esta preferência pela opinião das crianças, em detrimento de uma abordagem mais baseada na articulação das várias opiniões (principalmente as dos adultos), tem o efeito contraproducente de as *isolar* daqueles que, na prática, detêm o poder de implementar as suas propostas.

A possibilidade de participação das crianças na definição e criação dos ambientes em que vivem esbarra assim em objeções de natureza cultural/social que se expressam num conjunto de argumentos e atitudes por parte dos adultos. Driskell (2002), baseado nos resultados de um *workshop* internacional que juntou planeadores, funcionários municipais e ativistas juvenis, sistematiza as objeções mais correntes mas aproveita para apresentar também os argumentos que as contrariam (Quadro 12).

Quadro 12 – Objeções à participação dos jovens e contra-argumentos (Driskell, 2002)

Porque a participação dos jovens é contestada	Porque não devia ser
Os adultos estão aqui para cuidar das crianças. Não devemos esperar que as crianças carreguem com as nossas responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A participação dos jovens deve ser feita em conjunto com a participação dos adultos – não a substitui</li> <li>• Os adultos não estão a transferir as suas responsabilidades. Na realidade estão a levá-las mais a sério – trabalhar a sério para identificar quais são de facto as necessidades dos jovens na sua comunidade</li> </ul>
Envolver os jovens num processo ou decisão é difícil e leva tempo – um luxo a que não nos podemos dar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O contributo dos jovens é essencial nos projetos que os afetam – leva a melhores decisões e melhores projetos, mais bem-sucedidos em responder aos assuntos dos jovens</li> <li>• A participação ajuda a construir a autoconfiança e competência dos jovens. Pode também aumentar a sua consciência do ambiente e da comunidade e ajudar a desenvolver o envolvimento cívico e um envolvimento de longo prazo. Isto não são luxos, são necessidades</li> <li>• A participação promove a criatividade e a inovação</li> <li>• A participação promove a o sentido de responsabilidade, o respeito pelos outros e o trabalho cooperativo, ajudando os jovens na aprendizagem da democracia</li> <li>• Sem a participação dos jovens pode-se estar a desperdiçar recursos – gastos em coisas com reduzido impacto nas suas vidas</li> <li>• Apesar de, à partida, poder ser mais dispendioso, poderá fazer poupar dinheiro no longo prazo, já que levará a projetos e programas mais eficazes e sustentáveis</li> <li>• Os custos de manutenção tenderão a ser reduzidos pois os jovens cuidarão das coisas que considerarão “suas”</li> <li>• Os jovens são o melhor investimento que podemos fazer no futuro</li> <li>• Trabalhar com jovens pode ser divertido e compensador para todos os envolvidos</li> </ul>

Os jovens são instáveis e tendem a mudar de opinião com frequência. São demasiado imaturos e ingénuos para tomar decisões	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podem ser usados métodos variados para envolver as crianças, de acordo com a sua maturidade e competência</li> <li>• Alguns jovens têm estas limitações; mas alguns adultos também</li> <li>• Muitas pessoas que trabalham em projetos participativos com crianças e jovens são frequentemente surpreendidas com a maturidade, perspicácia e criatividade que estas demonstram</li> <li>• Os mesmos argumentos foram usados durante muitos anos contra a participação das mulheres</li> </ul>
Os jovens cometem erros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os adultos também cometem erros</li> <li>• Os erros fazem parte do processo de aprendizagem</li> </ul>
Deixem os jovens gozar a sua infância/juventude – não descarreguem neles as preocupações e responsabilidades dos adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A sua infância está a ser estragada por decisões que degradam os lugares que são importantes para eles. Através da sua participação, eles podem ajudar a salvar tais lugares</li> <li>• Em muitos lugares, existe a expectativa de que os jovens devem ganhar o seu sustento e assumir responsabilidades de adulto. Também lhes devia ser dado o direito de ter uma palavra relativamente às decisões que os afetam</li> <li>• A transição da infância para a juventude não se dá de um dia para o outro. Pela participação, os jovens vão-se preparando melhor para se tornarem adultos responsáveis</li> <li>• A participação é voluntária e não requer demasiado tempo dos jovens</li> <li>• Se alguns jovens estão relutantes em participar, devem ser eles a tomar a decisão. Não o façamos por eles</li> <li>• A participação pode ser divertida. Os jovens gostam do facto de que alguém está disposto a ouvi-los</li> </ul>
Os jovens não conseguem medir as consequências de longo prazo das suas ações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muitos adultos também não conseguem</li> <li>• A formação é uma parte importante de qualquer processo participativo. Os jovens precisam compreender as potenciais consequências das suas recomendações e ações</li> <li>• Se alguém tem um interesse no futuro e preocupações acerca das consequências de longo-prazo, as crianças estão seguramente nesse grupo. A sua voz é essencial nas decisões que afetam o futuro</li> </ul>
Os jovens não têm preparação técnica suficiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muitos adultos que participam em projetos não têm qualquer preparação técnica</li> <li>• Isto é uma oportunidade para os jovens adquirirem novas competências e conhecimentos</li> </ul>
“Eu já fui jovem, portanto sei o que os jovens querem”. Os peritos (adultos) têm a informação e conhecimento para tomar as melhores decisões no interesse dos jovens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As coisas mudaram desde que os adultos eram novos. Ninguém melhor que os mais novos sabe o que é ser jovem hoje</li> <li>• São os jovens os que mais sabem sobre as suas próprias vidas</li> <li>• Os “peritos” externos devem ser facilitadores da democracia e não dominadores da mesma</li> </ul>

Não faltam pois justificações de cariz sociocultural para a exclusão das crianças e jovens dos processos regulares de planeamento e gestão dos ambientes em que vivem.

Horelli (1998) afirma que as crianças fazem parte do grupo a que chama de “enteados ambientais” (e que inclui também os seus pais, professores e técnicos sociais). A autora sustenta esta classificação ao afirmar que este grupo “não consegue influenciar a infraestrutura do dia-a-dia” que constitui o ambiente em que as crianças se movimentam, estando estas sujeitas a um processo de marginalização com facetas emocionais, cognitivas e culturais.

Horelli dá como exemplos dessa marginalização, o discurso sobre a alienação dos jovens e a falta de influência dos mesmos, a separação física e cultural entre o mundo dos adultos e das crianças, a dificuldade de colaboração entre organismos ligados à assistência social, ou mesmo o tipo de linguagem e de procedimentos usados no planeamento que são difíceis de serem usados pelas crianças.

Mas quando se fala dos aspetos culturais há que referir também os relacionados com a própria cultura de planeamento a dificuldade mais geral de introdução de práticas participativas no mesmo (Torres, 2010). A inclusão regular dos cidadãos nesses processos, e em particular das crianças, é algo que desafia o paradigma tradicional do planeamento no qual os técnicos aparecem como os especialistas em desenhar e moldar o espaço para os utilizadores. E, mesmo nos contextos em que o público já é chamado a participar no planeamento, o conceito de *público* não engloba normalmente as crianças, que sofrem dum fenómeno de *invisibilidade* (Simpson, 1997; Mathews, 2003; Knowles-Yáñez, 2005).

Para Simpson (1997), esta *invisibilidade* dos jovens no processo de planeamento é o resultado da combinação de três fatores: 1) uma presunção sobre quem tem interesse no planeamento (normalmente ligada à noção de propriedade, de produção e de rendimento); 2) um conjunto de leis que regulam o uso do espaço urbano pelas crianças, e que, de um modo, reforça a segregação relativamente aos adultos, e 3) a já referida ideia que a sociedade terá da infância.

Mas este fenómeno de *invisibilidade* das crianças e jovens relativamente aos processos de tomada de decisão relativos à ocupação e utilização do território tem ainda uma outra faceta, que configura um *círculo vicioso* do qual pode ser difícil sair; trata-se da sua já referida *invisibilidade* enquanto utilizadores do espaço público (Mathews e Limb, 1999).

A tendência de segregação entre gerações que se verifica nas últimas dezenas de anos tem também consequências ao nível da utilização do território, ao remeter os jovens cada vez mais para *espaços próprios*. O planeamento reflete essa tendência ao privilegiar a compartimentação e *especialização* de espaços (através do zonamento, por exemplo) e prevendo que as crianças utilizem locais pré-definidos, normalmente sob a supervisão de uma autoridade como os pais, tutores ou vigilantes (Simpson, 1997).

Outros aspetos determinantes no *desaparecimento* dos jovens nas cidades são os que se relacionam com uma cada vez maior taxa de motorização nas famílias e os crescentes sentimentos de insegurança por parte dos pais, que fazem com que as crianças passem cada vez menos tempo no espaço público (Francis e Lorenzo, 2002; Torres, 2010). Também relacionada com esta pouca utilização do espaço público está o cada vez maior número de atividades organizadas (desporto, música, línguas, etc) que as crianças frequentam fora do horário escolar que, por si só, ocupam grande parte do seu dia (Tonucci e Rissotto, 2001; Francis e Lorenzo, 2002, Sarmiento *et al*, 2007).

Todos estes fatores contribuem para uma sensação geral de *ausência* das crianças, sendo compreensível que, para muitos políticos e técnicos, aquelas não sejam recordadas como tendo interesse particular na definição dos territórios, já que não são vistas como seus utilizadores regulares. O território (ou partes dele) é assim, na melhor das hipóteses, planeado “para as crianças” mas raramente planeado “com as crianças” (Simpson, 1997). Esse “planear para as crianças” (seguramente com intenções louváveis) inclui tradicionalmente as preocupações com a existência de instalações dedicadas (escolas, creches, parques), com assuntos de segurança e *design*, com os acessos a edifícios públicos, e com a localização de atividades com impacto negativo (Freeman e Aitken-Rose, 2005).

b) Obstáculos estruturais e institucionais

A outra dimensão importante no que respeita à natureza das dificuldades em envolver os jovens no planeamento é a que diz respeito às estruturas e processos instalados e à sua (in)adequabilidade para a potencial inclusão de crianças e jovens. Knowles-Yáñez (2002, in Frank, 2006) refere que a dificuldade em incluir os jovens no planeamento se deve ao facto do processo ser normalmente demasiado “legalista, reaccionário e dominado por interesses económicos”.

No mesmo sentido, Horelli (1998) afirma que “a cultura do planeamento do território está intimamente ligada ao desenvolvimento económico e à administração pública, e que os sistemas de planeamento sempre refletiram os estilos e regimes de governança”. Esta agenda organizacional conflitua com as normais prioridades dos jovens, colocando problemas à sua participação (Percy-Smith, 2010).

Cele e van der Burgt (2013), dando um testemunho do contexto sueco, referem que, apesar da posição relativamente forte que as crianças têm nessa sociedade, estas são virtualmente excluídas dos processos formais de planeamento por estes revelarem um elevado grau de rigidez e complexidade, mas também por falta de competência específica por parte dos planeadores.

A problemática dos agentes envolvidos nos processos de planeamento assume grande importância dentro da análise do contexto mais institucional. Aqueles que estão diretamente envolvidos nos processos são essencialmente os peritos e alguns grupos selecionados ligados aos setores objeto do exercício de planeamento, entre os quais os políticos. Verifica-se que, e essa é mais uma razão apontada para a ausência dos jovens no planeamento, a grande maioria desses atores tem um conhecimento muito limitado dos jovens, enquanto grupo social, e de como se pode trabalhar com eles. Esta dificuldade revela-se não apenas na seleção dos métodos de trabalho adequados mas também ao nível da postura e da *linguagem* utilizada.

A questão da inadequação da *linguagem* usada, por norma demasiado técnica e hermética, é um obstáculo à participação em geral (incluindo os adultos) mas assume particular importância quando se lida com crianças e jovens, exigindo um esforço de *tradução* que consiga estabelecer a ligação com as realidades que lhes são conhecidas.

Freeman *et al* (2003), para além de reconhecer a generalizada falta de preparação dos técnicos para lidar com as crianças ou jovens, identifica ainda outros aspetos estruturais que também dificultam tal desiderato. Para estes autores, os técnicos ao serviço da Administração Pública a quem seja pedido para incluir as crianças no planeamento, estão sujeitos a um conjunto de constrangimentos:

- Falta de formação e experiência – a sua experiência de trabalho conjunto com outros limita-se, normalmente, a especialistas de outras áreas (arquitetura, engenharia, planeamento economia, história...), não incluindo as crianças e jovens;
- Estruturas de poder – são normalmente hierárquicas, com o poder a ser concentrado no topo; este é um modelo que normalmente não serve às crianças;
- Formas de trabalhar estabilizadas – quando a participação é uma prática estabelecida (para os adultos), está normalmente assente em mecanismos pré-determinados (comités, reuniões, inquéritos...). Ao tentar incluir os jovens, há a tendência de o fazer usando os mesmos mecanismos, que nem sempre são os mais adequados;
- Prazos – os calendários políticos (e eleitorais), as exigências de eficiência (ou as inércias instaladas) nem sempre são compatíveis com os ritmos próprios dos jovens;
- Orçamentos e recursos – normalmente, a estrutura orçamental, com a sua organização departamentalizada, não contempla verbas dedicadas especificamente à participação dos jovens. Por outro lado, esta por vezes implica a existência de custos difíceis de justificar no âmbito do planeamento (ex: transportes, refeições, etc);

- Metas, indicadores de desempenho e critérios de qualidade – sendo estas algumas das preocupações dos governos (incluindo os locais) é difícil justificar atividades cujo impacto é difícil de medir como acontece com a organização de sessões com os jovens.

A participação mais regular das crianças obriga a repensar os processos de planeamento existentes, bem como a própria atitude dos agentes habitualmente envolvidos (Satterthwaite, 2002), já que o planeamento passa a ser visto como uma atividade interativa e relacional, em que técnicos e utilizadores trabalham em conjunto na definição do território. Como referem Freeman e Aitken-Rose (2005)

*A pressão de adotar uma abordagem mais participada e inclusiva requiere uma nova relação. Implica que passemos do enfoque limitado e tradicional da infraestrutura física para uma preocupação mais holística com a ‘infraestrutura da vida’” (pp 232).*

Esta transformação rumo a uma cultura e práticas mais colaborativas poderá ocorrer se se fizerem alterações estruturais e processuais, mas sobretudo se se criarem condições para a ocorrência repetida de diversos *episódios* que possam ir dando corpo a essa mudança.

#### 3.4.6. ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO DAS CRIANÇAS NO PLANEAMENTO

*Desenvolver e implementar programas de ação e iniciativas participativas que sejam práticas e com significado para as crianças e jovens exige que aqueles que estão no governo local compreendam, se comprometam, e estejam preparados para desenvolver boas práticas de trabalho com crianças e jovens.*<sup>19</sup> (Freeman e Aitken-Rose, 2005)

A inclusão das crianças no planeamento e gestão do território deve ser visto num contexto mais geral relacionado com o papel que as mesmas desempenham na comunidade e da participação que têm na sua construção.

Não se trata apenas de ter o seu contributo para um exercício de ordenamento físico; este reflete a resposta às necessidades, ambições e desafios do tipo social, cultural, económico, ambiental, etc. A inclusão dos jovens no planeamento deve pois ser vista no seu sentido mais lato: a participação no esforço coletivo de definição dessas necessidades, ambições e desafios, e de busca de soluções.

##### a) Os domínios de intervenção

A natureza (sociocultural e institucional) dos obstáculos que dificultam a inclusão das crianças no planeamento delimita os domínios principais, interrelacionados, onde é preciso atuar para que essa participação se torne real:

- No domínio institucional – intervindo ao nível da normativa, dos processos, das estruturas, dos recursos disponibilizados ou das técnicas utilizadas (sendo o termo *institucional* usado com o sentido que lhe dá Healey (2006): “o conjunto de regras, normas e práticas que estruturam a ação em contexto social”);

---

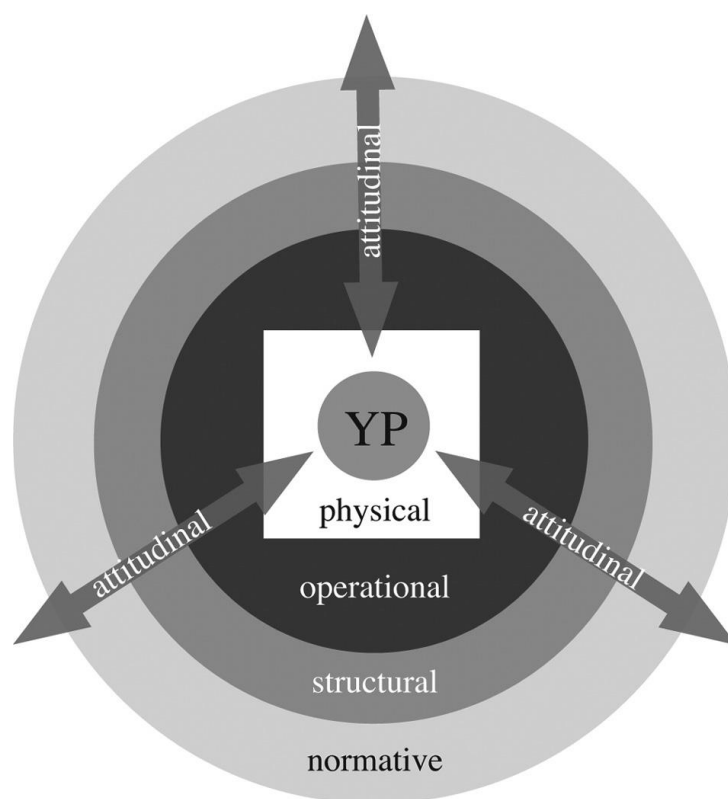
<sup>19</sup> Tradução livre do autor. No original: “To develop and implement programmes of action and participatory initiatives that are practical and meaningful for children and young people demands that those in local government understand, are committed to, and are prepared to develop good practice in working with children and young people.” (Freeman e Aitken-Rose, 2005)



- No domínio sociocultural – trabalhando com os atores (adultos) diretamente envolvidos (técnicos e políticos) mas também com as próprias crianças ou jovens, e mesmo com outros atores da comunidade.

Kudva e Driskell (2009) avançam um modelo que faz referência a 5 dimensões-chave sobre as quais é preciso intervir para que, numa organização, se possam criar *espaços* de participação que sejam efetivos e com significado. Essas dimensões são a *normativa*, a *estrutural*, a *operacional*, a *física* e a *atitude* (Figura 24).

A intervenção em todas estas dimensões insere-se na corrente do *institucionalismo sociológico* que explora as relações que se estabelecem entre a conceção de políticas e práticas de transformação social, e os contextos de governança (com especificidades geográficas). É pelas mudanças a operar na “infraestrutura institucional”, mesmo que seja através de micro-práticas, que será possível alterar as políticas e, em última instância, a cultura vigente (Coaffee e Healey, 2003; Gonzalez e Healey, 2005).



Fonte: Kudva e Driskell (2009) (n.a. YP = *young people*)

Figura 24 – As 5 dimensões da participação como prática espacial (Kudva e Driskell, 2009)

#### i. Intervenção no domínio institucional

Quando se trabalha ao nível local (âmbito a que diz respeito este trabalho), o domínio institucional está associado aos órgãos de governo municipal e às normas, estruturas e processos que gravitam na sua órbita. Intervir no sentido de melhorar as condições para a participação dos jovens implica efetuar melhorias nesse conjunto de aspetos.

As quatro primeiras dimensões do modelo de Kudva e Driskell (2009) estão diretamente ligadas ao contexto de tipo organizacional/institucional que pode condicionar a possibilidade de participação dos jovens, isto é, aos mecanismos de governança local em presença.

A leitura do conteúdo dessas dimensões, à luz do que são as práticas municipais, pode dar indicações sobre o tipo de alterações que poderão contribuir para ter os jovens mais envolvidos no planeamento:

- A dimensão *normativa* expressa os valores da organização no que respeita aos jovens e à sua participação, e o grau de compromisso para com os mesmos. Está presente na literatura da organização, no discurso dos seus dirigentes ou nos suportes com visibilidade externa (como os respetivos *websites*), constituindo estes “espaços normativos de participação”;
- A dimensão *estrutural* dá corpo aos valores da organização e está relacionada com a organização interna (as estruturas em presença), o *staff*, ou as prioridades programáticas e orçamentais. A maior ou menor importância que é dada aos jovens e à sua participação pode ser avaliada, por exemplo, pela existência de técnicos dedicados a esses assuntos, pela alocação de recursos para programas ou iniciativas relacionadas com os jovens, ou mesmo pelo acesso dos mesmos aos diferentes lugares na estrutura;
- A dimensão *operacional* diz respeito à prática corrente da organização e inclui os mecanismos que permitem que os jovens tenham uma palavra a dizer na tomada de decisão e gestão da mesma. Não se trata apenas da existência de estruturas que até podem prever a inclusão dos jovens; esta dimensão foca na forma como essas estruturas funcionam, como são efetivas no envolvimento dos jovens, e até que ponto cumprem essa missão. Pode implicar análises do tipo funcional (como são selecionados e envolvidos os jovens, qual o seu papel na definição dos objetivos e agendas, etc), e também do ponto de vista político (que diferença efetiva fazem as opiniões e contributos dos jovens);
- A dimensão *física* refere-se aos espaços que os jovens possam considerar *seus*, sejam do tipo *confinado* (salas, edifícios) ou *aberto* (ao ar livre). A existência de tais espaços é um sinal claro da importância que a organização confere aos jovens e ao seu lugar na mesma. E, no limite, quando a intervenção dos jovens esteja profundamente enraizada em todas as outras dimensões, esse *território* próprio pode estender-se mesmo à totalidade do espaço da organização.

Neste domínio existe assim alguma amplitude para promover iniciativas concretas que contribuam para melhorar as condições de acesso dos jovens aos processos de tomada de decisão, em geral, e no planeamento do território, em particular. E essa amplitude não é total porque, para além da crónica falta de recursos, existem condicionalismos provocados pelo caráter multinível do atual contexto de governança, mesmo a nível local.

Por exemplo, ao nível *normativo* ou *estrutural*, as opções que se queiram fazer ao nível municipal/local podem estar pendentes de orientações ou normativas com origem noutra nível (nomeadamente, o nacional). É por este motivo que o contexto (institucional) supra-local é considerado pelo autor do presente trabalho como uma das componentes críticas na definição do *campo* onde se *joga* a participação em cada comunidade.

Apesar destes potenciais constrangimentos, as alterações no domínio institucional acabam por ser possíveis, desde que haja vontade (política e técnica) para tal. E aí assume particular importância também a questão das atitudes e da cultura vigentes já que as iniciativas de políticos e técnicos acabam por ser condicionadas pelas mesmas.

## ii. Intervenção no domínio sociocultural

As mudanças nas estruturas, ou nos processos, são feitas por pessoas. Resulta assim como essencial que a atitude de diferentes atores envolvidos seja a mais propícia à criação de condições para que essas mudanças possam ocorrer, seja por intervenção direta ou por indução de outro tipo de transformações.

No modelo de Duvka e Driskell (2009), a dimensão *atitudinal*, assume um carácter transversal influenciando todas as outras, e assenta nas múltiplas relações interpessoais em presença, sejam as que se estabelecem entre adultos e jovens (e na forma como aqueles lidam com estes) como também entre os próprios jovens. Sendo intangível, esta dimensão expressa-se no tipo (e qualidade) de interações que se estabelecem entre jovens e adultos, e que revelam a cultura da organização nesse domínio. Está-se pois no domínio do *capital social*.

Os adultos desempenham um papel fundamental neste processo. As mudanças nas dimensões institucionais referidas têm que ser promovidas, principalmente, pelos adultos (os detentores do poder). Por isso, a existência de uma participação efetiva das crianças e a inclusão dos seus pontos de vista estão condicionadas à existência de um compromisso genuíno ao nível das atitudes individuais dos adultos e das instituições.

*O compromisso institucional requer que os jovens sejam incluídos nos processos e que o seu envolvimento seja apoiado. No entanto, o compromisso ao nível das atitudes é igualmente importante e exige que os participantes adultos estejam preparados não apenas para aceitar os pontos de vista dos jovens participantes mas também para encorajar ativamente e apoiar a sua plena participação.* (Grant-Smith e Edwards, 2011:2).

A questão da mudança de atitude e da maior ou menor predisposição para incluir os pontos de vista dos jovens é crítica na transformação que é necessário observar-se ao nível institucional. E aí os adultos, enquanto *detentores do poder*, são o principal alvo.

A existência de uma *vontade política* por parte dos decisores, bem como de uma atitude de abertura dos outros atores envolvidos no processo (principalmente técnicos), são condições de base para que se consiga operar qualquer alteração significativa ao nível mais organizacional (Satterthwaite, 2002). É em função dessas disponibilidades política e técnica que se podem efetuar transformações em aspetos como a existência de normativa própria, a adequação de processos de consulta e participação, ou a escolha das técnicas a empregar de modo a garantir uma participação efetiva e com resultados.

Essa predisposição que se possa conseguir por parte dos adultos (em particular dos políticos e técnicos) vai sendo construída sobre os *episódios* que se levem a cabo, e pode ser *acelerada* se esses *episódios* incluírem ocasiões de preparação/formação. Tal contribuirá para ajustar atitudes, passando de um estado inicial de *tolerância* para um outro de *empenho*, no que respeita à inclusão das opiniões dos jovens.

Mas não se deve pensar que apenas os adultos devem ser *treinados* para lidar com os jovens e para ouvir e acolher as suas sugestões. Também estes devem ser preparados para interagir com os adultos, na compreensão e respeito pelos seus percursos e pelas suas razões. Trata-se portanto de capacitar ambos os grupos para um diálogo e cooperação baseados no entendimento das diferentes aspirações, formas de trabalhar, relações com o tempo, constrangimentos, etc. E que este entendimento, para além de consolidar um sentido de parceria, possa servir de base ao aproveitamento do melhor que cada grupo pode trazer para o processo de tomada de decisão local (Mathews, 2003).

Por outro lado, haverá ainda que referir as próprias questões das relações que se estabelecem entre os indivíduos e o posicionamento que cada um assume perante aquilo que é coletivo. A pré-existência de um clima positivo de colaboração e de *sentido do coletivo* numa comunidade, apesar de não ser uma condição essencial para o acolhimento da participação dos jovens, pode criar condições mais favoráveis para que tal aconteça. Por esse motivo, dinâmicas de consolidação da cidadania ativa acabam por ter reflexos positivos no envolvimento dos jovens nas comunidades.

A qualificação das pessoas (crianças e adultos), e a conseqüente valorização do *capital humano* e do *capital social*, aparece assim mais uma vez como sendo de fundamental importância no estabelecimento de uma prática de planeamento que seja mais participativa e inclua os jovens.

Essa qualificação, para além de abranger o aspeto relacional e a educação para a participação, que é comum a jovens e adultos, tem ainda uma componente *técnica* que é diferente para cada um destes tipos de atores:

- Para os jovens, a componente *técnica* pode incluir o aumento de conhecimento dos assuntos e das problemáticas tradicionalmente relacionadas com o planeamento, podendo tal ser feito em atividades específicas realizadas no contexto escolar ou extraescolar. No primeiro caso, tal pode ser conseguido através da inclusão das temáticas em conteúdos curriculares, pela realização de sessões dedicadas (eventualmente conduzidas por técnicos da Administração), ou por programas/atividades extracurriculares mas promovidas dentro da escola. No ambiente extraescolar, podem também ser desenvolvidos programas ou projetos, de adesão voluntária, que sejam promovidos pela Administração e que visem aumentar o conhecimento dos temas mais relacionados com o planeamento (em termos de conteúdo e de processos);
- Para os adultos (em particular os técnicos e os políticos), a aprendizagem *técnica* estará mais relacionada com a forma de lidar com os jovens (enquanto um tipo de público particular), e com os processos, as estruturas e as *ferramentas* que melhor servirão o propósito de os incluir nos exercícios de planeamento. Esta necessidade também existe relativamente à participação do público em geral, mas é especialmente premente no caso das crianças e jovens, já que estes constituem um grupo que, por estar normalmente afastado deste tipo de processos, exige uma abordagem metodológica especial.

De entre os atores adultos envolvidos nos processos de planeamento, **o papel dos técnicos** (planeadores, arquitetos, engenheiros, geógrafos...) tem merecido alguma atenção nos anos mais recentes. Aquilo que, no contexto do planeamento colaborativo, é um papel de mediação, de estímulo do debate, de gestão das intervenções (Healey, 1997), ganha especial acuidade quando o público-alvo é constituído por crianças e jovens.

Esta problemática tem vindo a ser abordada por vários autores, não apenas desenvolvendo as questões relativas à intervenção dos técnicos enquanto agentes facilitadores, mas também evidenciando as suas limitações de base para moderar ou impulsionar a participação dos jovens, e os constrangimentos institucionais a que estão sujeitos (Checkoway *et al*, 1995; Adams e Ingham, 1998; Freeman *et al*, 2003; Freeman e Aitken-Rose, 2005; Grant-Smith e Edwards, 2011; Cele e van der Burgt, 2013).

Freeman e Aitken-Rose (2005) defendem que pouca atenção tem sido dada aos assuntos que são críticos para que os planeadores possam dar um contributo positivo na implementação de práticas participativas com jovens. Segundo os autores, esses assuntos incluem um conjunto de preocupações de índole prática que necessitam de atenção ou definição, a montante de qualquer decisão que vise um maior envolvimento dos jovens nos processos de planeamento:

- A importância e relevância dada à participação das crianças e jovens no planeamento, em comparação com os outros grupos sociais;
- O grau de atenção que deve ser dada aos pontos de vista das crianças e jovens nas tomadas de decisão no planeamento;
- A falta de experiência e formação dos planeadores no trabalho de crianças e jovens;
- A falta de apoio legislativo e de políticas que enquadrem o trabalho dos planeadores que se queiram focar na participação de crianças e jovens;
- O tipo de mecanismos de participação apropriados às diferentes circunstâncias e grupos;
- A relação das crianças e jovens com o trabalho continuado de controlo do planeamento (e gestão);
- A existência de recursos para os processos de participação.

A adoção de estratégias de inclusão de crianças e jovens nos processos de planeamento do território carece (e beneficia) da realização de intervenções em aspetos *institucionais* e *socioculturais* no contexto onde se opera.

Os primeiros poderão ser considerados mais simples de concretizar (porque dependem de decisões práticas que se queiram tomar, nomeadamente ao nível do governo local) mas estão dependentes dos segundos, nomeadamente da sua componente *atitudinal*, sem os quais não será possível qualquer *sobressalto* nas práticas e nas formas de abordar os assuntos.

#### b) Os tipos de abordagem

A escolha das estratégias a adotar para impulsionar a participação dos jovens na atividade do planeamento ao nível local está fortemente dependente dos contextos (social, cultural, institucional...), incluindo a *maturidade participativa* da própria comunidade (baseada na experiência acumulada pela ocorrência de mais ou menos *episódios*).

A importância dos diferentes contextos na implementação de práticas participativas tem sido mencionada ao longo deste trabalho (v. seções 3.1.2 e 3.3.2). Se se tomar como referência a metáfora do *tabuleiro* do jogo da participação (apresentado no final do Capítulo 2 e referente à participação dos jovens em geral) pode dizer-se que, também no caso específico do planeamento, o entorno (os limites do *tabuleiro*) é crítico.

Por exemplo, as estruturas e processos em presença a nível local, a prática geral de participação no planeamento, as condicionantes supra-locais, ou a forma como se veem as crianças, são alguns dos fatores que podem influenciar a escolha de iniciativas a levar a cabo.

Para facilitar o envolvimento dos jovens nesta atividade existem dois caminhos essenciais. Por um lado, pode-se atuar sobre os limites impostos pelo contexto no sentido de criar condições mais favoráveis a que essa participação possa ocorrer; ao nível normativo, estrutural, ou da formação dos técnicos e políticos, só para citar alguns exemplos. Por outro lado, é preciso criar oportunidades reais para que essa participação se vá fazendo, isto é, impulsionar a ocorrência de *episódios* de planeamento aos quais os jovens possam ser chamados (ou promover), construindo a sua própria experiência individual e coletiva.

Estes *episódios* de planeamento podem ser de natureza e alcance diversos, que lhe conferem graus de complexidade distintos. Tal complexidade pode variar 1) com a dimensão do território em causa, 2) com o horizonte temporal do exercício, 3) com os interesses e atores envolvidos, ou 4) com a abrangência temática em causa, isto é, com um conjunto de fatores diferentes que podem condicionar a forma de envolver os jovens.

O espectro de *episódios* de planeamento, ao nível local, pode variar entre dois tipos de exercícios típicos *extremos* (Mullahey, 2008):

- O envolvimento dos jovens no *planeamento de um projeto limitado*, podendo o limite ser territorial (ex.: um projeto urbano), temático (ex.: um plano de mobilidade pedonal) e/ou temporal;
- O envolvimento de jovens num *processo de planeamento abrangente*, como é o caso dos instrumentos de gestão territorial à escala urbana ou infra-urbana. Estes normalmente têm caráter multidisciplinar, têm um alcance territorial mais vasto e implicam um exercício de longo prazo ou contínuo.

As estratégias que visam incluir os pontos de vista dos jovens no planeamento podem ser diversas e variam entre o uso, em ocasiões pontuais, de um conjunto de atividades próprias direcionadas em especial para recolher o *contributo da juventude*, até uma integração total dos jovens nas diferentes atividades regulares da comunidade e, por consequência, na atividade do planeamento (entendida no sentido lato). Entre estes extremos existe ainda a possibilidade de utilização de combinações das duas abordagens.

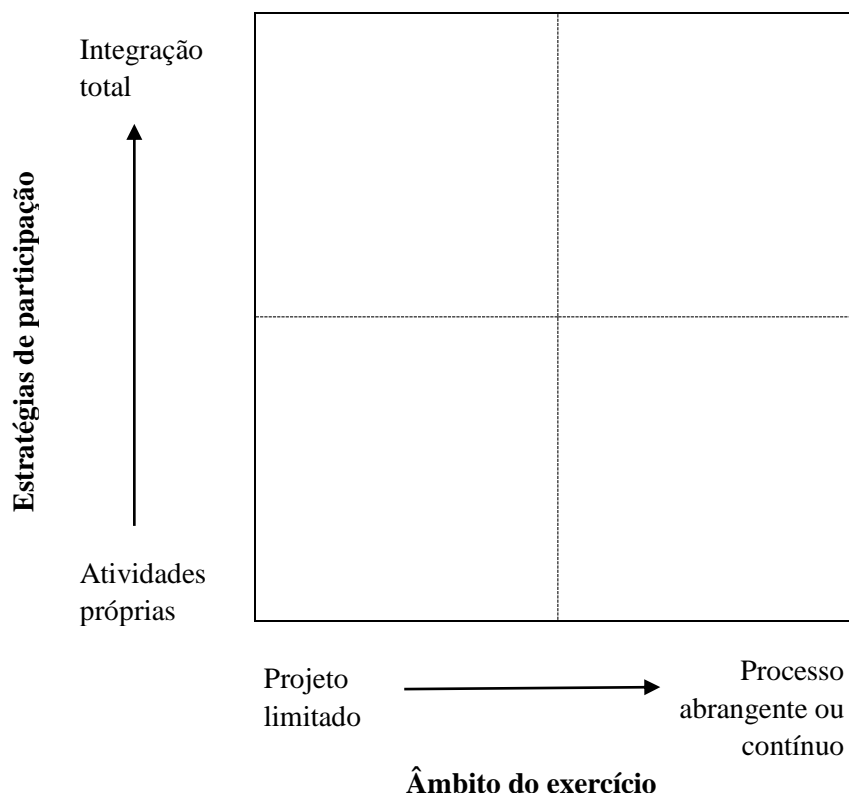


Figura 25 – As estratégias de participação e o âmbito do exercício de planeamento

A escolha da estratégia de participação a adotar (no caso da promoção intencional de *episódios* de planeamento) estará assim relacionada com o âmbito do exercício em causa, tendo presente o nível de *maturidade* participativa da comunidade e, em particular, dos jovens que se querem envolver.

Numa comunidade onde não haja qualquer experiência de participação poder-se-á querer começar por desenvolver um conjunto de atividades próprias (para jovens) à volta de um projeto limitado. Numa outra em que a prática da participação seja frequente (entre adultos como entre jovens) será mais fácil e natural enveredar por uma integração completa dos jovens nas dinâmicas de participação que se promovam em torno de processos mais complexos e de âmbito mais alargado.

A primeira abordagem poderá ser encarada como um ponto de partida, enquanto a segunda pode ser vista como a situação *ideal* duma comunidade onde as crianças e jovens estão completamente integradas e são vistas como cidadãos. Entre estas duas, várias combinações podem ser ensaiadas, sem nenhuma sequência fixa particular.

i. As atividades próprias

A realização de atividades específicas dedicadas às crianças e aos jovens tem algumas vantagens. A primeira é a de garantir que as suas opiniões ou sugestões não são *diluídas* num processo mais vasto de participação no qual, invariavelmente, as posições dos adultos tenderiam a ser dominantes.

Depois, este tipo de abordagem possibilita a utilização de técnicas especialmente adequadas para um público-alvo específico que, apesar da sua diversidade, tem algumas características comuns.

Finalmente, a organização de atividades dedicadas tem ainda a vantagem de proporcionar um *espaço* de participação *protegido*. Este aspeto pode ser particularmente importante se se tratar das primeiras experiências de participação que são oferecidas aos jovens; a existência de um ambiente onde se sintam seguros e confortáveis para dar opiniões e pensar criticamente ajuda a construir a autoconfiança e o conhecimento das matérias, algo que lhes será útil em experiências que venham a envolver outros cidadãos.

É por este motivo que Cameron e Grant-Smith (2005) propõem uma abordagem em duas fases quando se trata de envolver os grupos sociais mais marginalizados (nos quais incluem as crianças): uma primeira, que envolve atividades participativas *separadas*, permitindo a esses grupos estabelecer as suas ideias e perspetivas; e uma segunda fase, que prevê a existência de *espaços* comuns aos vários grupos e indivíduos e onde estes expressam as suas opiniões e reagem às dos outros.

Com a consideração desta abordagem faseada, os autores julgam ser possível ultrapassar os aspetos negativos associadas ao que chamam de “política de diferença” (que garante a existência de *espaços* onde as minorias possam participar); tal pode incluir segregação, alienação, funcionamento em *círculo fechado*, ou perda dos efeitos positivos da exposição a outras ideias, em termos individuais e do grupo.

Para além das limitações mencionadas, este tipo de abordagem tem ainda outras desvantagens como sejam o risco de falta de influência efetiva (por poder ser encarada como uma dinâmica *paralela* e sem poder de decisão); a insuficiente interação intergeracional (com impactos ao nível educativo e relacional); ou mesmo a necessidade de mobilização de recursos adicionais (humanos, materiais ou financeiros).

ii. A abordagem integrada

Do lado oposto ao das estratégias que se baseiam em *atividades separadas onde os jovens debatem assuntos relacionados com a juventude* está uma abordagem holística onde os *jovens estão presentes em todas as atividades, interagem com todos e intervêm sobre tudo*.

Nesta abordagem, todas as oportunidades são utilizadas para contribuir para o aumento da consciência dos jovens sobre os assuntos da comunidade e para o seu envolvimento na construção da mesma; a participação das crianças no planeamento é uma consequência natural da sua *presença* em vários setores de atividade e do seu à-vontade em considerar os desafios que a (sua) comunidade enfrenta.

Mas também se pode pensar na construção duma estratégia própria para aumentar a participação dos jovens na atividade do planeamento. Knowles-Yané (2005) defende que uma abordagem holística da participação dos jovens nos assuntos do planeamento (em termos práticos) deve apoiar-se num conjunto de elementos de diversas proveniências:

- Do domínio académico: tem em conta evidências sobre a forma como os jovens se relacionam com os seus ambientes e sobre a capacidade de se envolverem na sua *construção*;

- Do domínio da prática do planeamento: usa métodos criativos para incentivar o espírito de iniciativa; utiliza terrenos livres como espaços de aprendizagem do território (jardinagem, paisagem...); realiza atividades que aumentem a sensibilidade para o planeamento de base local;
- Do domínio educativo: inclui assuntos do território no curriculum escolar; promove atividades e métodos de aprendizagem como a realização de modelos físicos ou a representação de papéis relacionados com o território (autarca, técnico, etc)
- Do domínio dos direitos: cultiva o sentido do empenho e do compromisso para com a comunidade; faz experienciar a democracia e o desenvolvimento das competências de cidadania; utiliza ferramentas de avaliação da aplicação dos direitos das crianças, entre outras.

Exemplos destas abordagens mais holísticas são as dinâmicas associadas aos programas *Child-friendly Cities* (UNICEF, 2004a) (ainda que este com um enfoque particular na implementação dos direitos das crianças) e, sobretudo, *Growing Up in Cities*, da UNESCO (Chawla, 2002a).

### iii. As estratégias combinadas

Existem depois um conjunto de combinações que podem ser utilizadas, em função dos objetivos a atingir, do âmbito do exercício em si e do próprio contexto.

Para além da referida proposta de Cameron & Grant-Smith (2005) também Cele e van der Burgt (2013) propõem um tipo de estratégia combinada, advogando que pode ser mais benéfico articular o uso de um conjunto de diretrizes mais gerais (por ex. nacionais), construídas com base no conhecimento que se tem da relação das crianças com o seu entorno, com a organização de oportunidades específicas de envolvimento direto.

Estes autores colocam uma ênfase especial no papel que essas diretrizes podiam desempenhar, se existissem, já que se disporia de uma base sólida para trabalhar desde estados iniciais de qualquer processo, ficando os técnicos menos dependentes das condições circunstanciais (incluindo as variações de *humor político* ou a dependência da existência de técnicos bem-intencionados). A aplicação dessas diretrizes seria depois enriquecida e aprofundada com o envolvimento direto dos jovens em ocasiões específicas que permitiriam acolher as especificidades do contexto em causa (incluindo o contexto juvenil).

Estas ocasiões dedicadas teriam a vantagem de permitir a utilização das técnicas mais apropriadas para permitir a comunicação eficaz com os jovens. A importância e peso dado a estas ocasiões, bem como o planeamento da sua frequência, seriam prerrogativa dos técnicos, facto que não deixa de sugerir um risco potencial de comportamento discricionário (no limite, os jovens podiam nunca ser diretamente envolvidos). Este seria um caso típico de intervenção combinada, envolvendo os limites do *tabuleiro* de participação (contexto supra-nacional) e a realização de *episódios* concretos de planeamento.

### iv. Escolha da abordagem: questões fundamentais

Como referido no início desta secção, a escolha da estratégia a adotar para conseguir o envolvimento dos jovens é fortemente condicionada pelos contextos em presença, sendo depois também função do alcance e natureza dos processos de planeamento em causa. Mas assim que seja assumido que vale a pena *investir* no esforço de envolver os jovens poderá haver um conjunto de questões cujas respostas ajudarão a definir até onde se quer e pode ir (em termos de participação).

Brody *et al* (2003) identificam seis questões críticas que os planeadores precisam colocar-se na conceção de programas de participação:



1. Administração – se se deve ou não preparar um plano específico de participação pública e como ter recursos (nomeadamente humanos) para o esforço de envolver os cidadãos;
2. Objetivos (da participação) – se se quer educar os cidadãos, aferir as suas preferências (para as incluir no plano), ou conceder-lhes influência;
3. Faseamento – quando se pretende começar a encorajar o envolvimento dos cidadãos no processo de planeamento;
4. Público – que tipo de *stakeholders* incluir nos esforços de participação;
5. Técnicas – que tipos de abordagens de participação se quer utilizar; e
6. Informação – que tipos de informação e processos de disseminação utilizar nas atividades participativas.

A adaptação deste conjunto de questões ao público-alvo específico que é constituído pelas crianças e jovens pode contribuir para a definição da estratégia possível e/ou desejável para o seu envolvimento no planeamento, seja num exercício limitado ou de forma mais holística.

### c) Princípios e orientações inspiradas na prática

Com base nos resultados da realização de um conjunto de projetos e experiências práticas, vários autores têm sugerido uma série de princípios e orientações a ter em conta quando se pretenda a adoção e implementação de práticas participativas relacionadas com a conceção de políticas públicas ao nível municipal/local e, mais concretamente, com o planeamento e gestão do território.

As abordagens antes referidas para a inclusão dos jovens pressupõem um papel de comando por parte da Administração (enquanto promotora do exercício de planeamento ou gestora dos processos territoriais) e, por consequência, uma certa *institucionalização* das práticas participativas dos jovens no planeamento ou, ao menos, uma *cobertura institucional* à sua existência.

Apesar das dúvidas levantadas por alguns relativamente à eficácia de tal abordagem (“Será que se consideram mesmo os pontos de vista dos jovens?”), um olhar realista leva a concluir que é difícil ignorar tal enquadramento; mesmo que essa abordagem mais *institucional* seja vista apenas como parte de um desejável esforço maior que torne efetiva a participação dos jovens no seu quotidiano (nas famílias, na escola, nos bairros, etc), tal como defende Percy-Smith (2010).

É por isso natural que grande parte das orientações (baseadas nas aprendizagens proporcionados pelas múltiplas experiências levadas a cabo) seja maioritariamente dirigida aos organismos e agentes que têm como função o planeamento e a gestão do território.

Adams e Ingham (1998), baseadas num conjunto de exemplos realizados no Reino Unido em que as crianças estiveram envolvidas em exercícios de regeneração urbana, investigação, planeamento local, Agenda Local 21, e melhoramentos de recintos escolares, avançavam dez condições a ter em conta no desenvolvimento de estratégias para aumentar a participação dos jovens na mudança dos ambientes em que vivem:

1. Visão – a existência de uma visão que acolha e acarinhe a necessidade de mudança: dos ambientes, dos comportamentos e dos papéis tradicionalmente desempenhados pelos diversos atores (principalmente os técnicos e os políticos);
2. Acesso à informação – não apenas um melhor acesso à muita informação gerada pelas autoridades (nomeadamente as locais) mas a formação ativa dos jovens nos temas e complexidades associadas aos processos de mudança dos ambientes;

3. Agenda – a inclusão dos interesses e necessidades dos jovens precisa de estar na agenda de políticos e técnicos, e em particular nos processos de planeamento dos ambientes em que se movem, de modo a garantir que são “amigos das crianças”;
4. Colaboração interdepartamental – a ser estabelecida e cultivada com diferentes organismos e instituições: escolas, associações e clubes, serviços sociais e de saúde, organizações comunitárias, entre outras;
5. Escolas – em face das mudanças aceleradas que o mundo observa, têm de passar a ser um parceiro privilegiado, não apenas pela transmissão de conhecimentos que conferem, mas sobretudo pela preparação que podem proporcionar no desenvolvimento de cada pessoa como ser humano e membro da sociedade;
6. Participação comunitária – é difícil desenvolver a participação dos jovens isoladamente daquela que pode ser esperada da população em geral; ela beneficiará de ser considerada como uma parte de um esforço mais vasto de envolvimento consciente da comunidade
7. Núcleos – a existência de pólos, reais ou virtuais, onde possam abordar-se assuntos relativos aos ambientes e à sua construção, bem como à educação para a participação, poderá estar ao alcance das autoridades locais e constituir um instrumento eficaz de avanço nestas matérias;
8. Enfoque nacional – a consideração destas temáticas ao nível nacional e uma melhor articulação entre diferentes departamentos governamentais que tutelam os assuntos conexos (educação, património, ambiente, desenvolvimento urbano, etc) permitiria a criação de um ambiente institucional muito mais favorável ao envolvimento dos jovens no planeamento;
9. Foco internacional – o interesse ao nível internacional na capacitação dos jovens para a mudança nos seus ambientes é muito, mas existe o risco de fragmentação em virtude duma crescente especialização e subdivisão das temáticas relacionadas com a educação e o planeamento (ambiental, para a sustentabilidade, para o desenvolvimento...); importa assegurar coerência e articulação internas nas ligações com as iniciativas internacionais;
10. Responsabilidade individual – a participação dos jovens no planeamento e transformação dos seus territórios só acontecerá quando cada pessoa, na sua área de influência, contribuir por meio de ações concretas, para que tal aconteça; essa ação concreta pode ocorrer na escola ou nos grupos juvenis, nos departamentos municipais, nas associações profissionais ou simplesmente como cidadãos.

Chawla (2002) identifica um conjunto de passos que os governos municipais (mas também outras organizações) precisam de dar se quiserem criar oportunidades para uma participação autêntica por parte das crianças. Esses passos estão relacionados com as pessoas (atitudes, conhecimento) e com os sistemas/instituições, e incluem: 1) investir nas pessoas que podem facilitar a participação; 2) formar os que trabalham com as crianças; 3) institucionalizar a inclusão das crianças; 4) usar indicadores e *standards* qualitativos e quantitativos; 5) reconhecer a investigação participativa como uma contribuição significativa para o prestígio académico e para o trabalho das agências (de desenvolvimento); 6) investir nas comunidades; 7) fortalecer a ação municipal (dada a sua proximidade dos cidadãos) e os orçamentos disponíveis; e 8) criar *curricula* baseados na comunidade e no conhecimento local.

Estas considerações (e outras, feitas, por exemplo por Frank, 2006) são convergentes ao conferir importância a um conjunto de elementos como sejam: a formação dos jovens e dos adultos (técnicos e políticos); a inclusão das necessidades específicas dos jovens nas *agendas* de planeamento (através do seu contributo direto); o reforço da participação pública no planeamento e, dentro desta, a *institucionalização* da participação dos jovens; o trabalho em parceria com outros atores, em particular a escola; utilização de métodos e estilos de trabalho adequados aos jovens; o trabalho a nível local e a necessidade de ajuste das estruturas e dos processos; ou, o aproveitamento das oportunidades originárias de enquadramentos supra-locais (nacional ou internacional).

## d) Possibilidades e exemplos de envolvimento de jovens no planeamento do território

Com base nas orientações mencionadas e tendo em conta as *nuances* que podem fazer variar a escolha das estratégias a adotar (entre as quais sobressaiem as condições de contexto), podem identificar-se um conjunto de opções possíveis de envolvimento dos jovens na atividade do planeamento, que podem ser adotadas separadamente ou em articulação. Tais opções incidem tanto na transformação/utilização das condições de contexto como no uso (mais frequente e com maior qualidade) de *episódios* de planeamento. Procura-se assim pôr os jovens a *jogar o jogo da participação* nas dinâmicas de transformação dos territórios que, *de facto*, também são seus.

Quadro 13 – Estratégias possíveis de inclusão dos jovens no planeamento

Componentes		Estratégias possíveis
Contexto	O cidadão e o coletivo	– (todas as que impulsionem a participação pública e a cidadania ativa no seio da comunidade; incluindo a capacitação dos cidadãos)
	Dinâmicas jovem-adulto	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Focus group</i> intergeracional para debater assuntos da comunidade</li> <li>– Ocasões de formação para técnicos sobre como lidar com as crianças e jovens (incluindo as técnicas mais apropriadas a utilizar)</li> <li>– Realização de sessões em contexto escolar sobre os assuntos do território, conduzidas por técnicos da Administração local</li> <li>– Programas desenhados para o aumento da cultura do território e do ordenamento do território (a desenvolver em parceria com o sistema de educação formal)</li> <li>– Uso mais frequente do território como ponto de partida para um conjunto de aprendizagens, também do âmbito escolar (nas Ciências, na História ou na Geografia, na Química ou na Física, na Educação Física ou nas Artes Visuais)</li> <li>– <i>Workshops</i> com vertente pedagógica e consultiva (sobre determinado plano/projeto)</li> </ul>
	Governança local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estratégias ou políticas municipais destinadas às crianças e jovens (setoriais ou abrangentes)</li> <li>– Estruturas juvenis no contexto da governança urbana (fóruns, conselhos...)</li> <li>– Estruturas de decisão sobre investimentos públicos locais (ex: orçamento participativo jovem)</li> <li>– Jovens conselheiros a colaborar com o departamento de planeamento</li> <li>– <i>Focus group</i> (composto por jovens) de carácter contínuo, a ser consultados a intervalos regulares (ex: uma vez cada trimestre)</li> <li>– Alocação de recursos (humanos e materiais) que facilitem a participação dos jovens em processos de consulta pública sobre a elaboração de instrumentos de gestão do território</li> <li>– Adesão a dinâmicas de planeamento que preveem especificamente lugar para as crianças e jovens (ex: Agenda Local 21)</li> </ul>
	Contexto supra-local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Políticas nacionais que vinculem a participação de jovens na definição e implementação de políticas públicas</li> <li>– Conteúdos de enriquecimento curricular relacionados com o planeamento</li> <li>– Orientações técnicas, destinadas a técnicos e políticos locais, sobre como envolver os jovens no planeamento e ter as suas necessidades em conta</li> <li>– Recursos práticos, elaborados pelas ordens profissionais (arquitetura, planeamento), destinados a apoiar os técnicos no trabalho com crianças e jovens</li> </ul>

<b>Episódios de planeamento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Exercícios de planeamento urbano abrangente</li><li>– Planeamento de um espaço público – concursos de ideias interescolas</li><li>– Consultas sobre projetos urbanos específicos (ex: uma ciclovia, um parque, a pedonalização de uma rua)</li><li>– Projetos a desenvolver como atividades extracurriculares em contexto escolar (em parceria com as escolas)</li></ul>
---------------------------------	--

A literatura fornece inúmeros exemplos de experiências de envolvimento de jovens nas temáticas do território e do seu planeamento.

A proveniência de tais exemplos é geograficamente diversificada tal como são diversas as estratégias adotadas: algumas relacionadas com a educação para os assuntos do planeamento, outras para a inclusão em projetos concretos, outras ainda com um caráter mais holístico.

Também o grau de envolvimento varia entre dois extremos principais: o planeamento *para* as crianças e o planeamento *com* as crianças. Os casos que se apresentam dão testemunho dessa abrangência geográfica e metodológica (para mais exemplos, ver por exemplo, Satterthwaite, 2002).

i. Instrumento de política nacional – Governo da Noruega

O governo da Noruega tem, desde 1989, orientações de nível nacional, reunidas nas *National Policy Guidelines to strengthen the interests of children and young people in the planning process*. As orientações são dirigidas aos municípios e, para além de preverem a nomeação de um responsável departamental para garantir que os interesses das crianças e jovens são salvaguardados, incluem um conjunto de requisitos gerais a observar relativamente 1) ao processo de planeamento (prevendo não apenas a audição mas também a participação das crianças) e 2) ao ambiente físico local. A necessidade de salvaguardar os interesses das crianças está também incluída no principal documento de orientação relativo ao planeamento e à construção: *The Planning and Building Act*. (Wilhjelm, 1996; Governo da Noruega, 1998)

ii. Exercício de planeamento compreensivo – Pierrebì (Comuna de Roma, Itália)

A Comuna de Roma decidiu, em 1997, levar a cabo o seu Plano Diretor. Porque queria que fosse o mais inclusivo possível, entendeu que deveria também ouvir as necessidades e expectativas das crianças e jovens, tendo para isso criado um gabinete dedicado, que coordenaria tal operação.

A abordagem adotada passou por três marcos essenciais: 1) *laboratórios* de didática urbanística levados a cabo nas escolas, no contexto de algumas disciplinas relacionadas; 2) um conjunto de instrumentos de comunicação inovadores (nomeadamente audiovisuais) e de eventos dedicados; e 3) a elaboração de uma “Carta de recursos e oportunidades”, baseada nas principais propostas feitas pelas crianças mas formulada já com o apoio de *facilitadores*.

O aspeto relacionado com os *laboratórios* foi de grande importância no aumento da consciência sobre os assuntos urbanos e na expressão das experiências que os jovens tinham dos mesmos; ênfase especial foi dado à utilização de uma *linguagem* compreensível (traduzindo os conceitos técnicos) e à intervenção de *facilitadores* especialmente treinados para o trabalho com este tipo de público (chamados de “animadores-urbanistas”).

As propostas constantes da Carta foram incluídas nos instrumentos de planificação do novo Plano Diretor após uma aprovação política nos órgãos próprios (onde os jovens participaram). Para o trabalho final de integração das propostas, estas mereceram um tratamento técnico de forma a efetuar a sua *tradução* para os conceitos e termos normalmente utilizados nos instrumentos formais de planeamento, como era o caso do Plano Diretor da Comuna de Roma.

Esta iniciativa que decorreu ao longo dos 6 anos que durou a elaboração do Plano Diretor, envolveu mais de 20000 pessoas (maioritariamente crianças mas também professores e pais) e mais de 40 escolas de vários graus de ensino. (Ufficio Piano regolatore per le bambine e i bambini, 2004).

### iii. Enriquecimento curricular – CABE (Reino Unido)

A *Commission for Architecture and Built Environment* (entretanto extinta) era o órgão de consultoria do governo britânico para os assuntos da arquitetura, desenho urbano e espaços públicos. Durante o tempo que funcionou (entre 1999 e 2011), e na perspetiva do aumento de uma cultura de território, produziu um conjunto de instrumentos educativos direcionados às escolas.

Tais ferramentas partiam dos currículos existentes no ensino formal (nas disciplinas de Geografia ou de Formação Cívica, por exemplo) e introduziam as temáticas relacionadas com a cidade e o planeamento, de uma forma prática e simples. Os professores dispunham assim de um conjunto de recursos práticos que, partindo da exploração das relações que se estabelecem entre as crianças e os ambientes naturais e construídos, permitia aumentar a cultura de território e de participação na construção do mesmo.

### iv. Programas desenhados para o aumento da cultura de território e para o envolvimento dos jovens na revitalização das comunidades – Y-PLAN (EUA)

Apesar de ter a sua origem na Universidade da Califórnia-Berkeley, o programa Y-PLAN (*Youth – Plan, Learn, Act, Now!*), iniciado em 2000, tem sido adotado em algumas cidades dos Estados Unidos. Também o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA usou o mesmo modelo para promover o envolvimento de jovens adultos nos processos de revitalização urbana. Tal modelo baseia-se no estabelecimento de uma parceria entre o sistema de educação formal (ao nível do secundário), alunos do ensino superior da área do planeamento (que funcionam como *mentores*) e os atores institucionais e privados da zona escolhida para ser revitalizada.

Os processos de revitalização de um espaço concreto, para além dos resultados tangíveis que pressupõem, são vistos como experiências reais de aprendizagem, não apenas para os participantes mais jovens, mas para todos os atores envolvidos: os eleitos locais, os futuros e atuais técnicos do planeamento e os próprios agentes privados. (Mullahey, 2008)

Trata-se portanto de uma abordagem claramente colaborativa, que parte do pressuposto de que a escola desempenha um papel essencial na dinâmica urbana, estando a qualidade de uma estreitamente relacionada com o sucesso da outra. O programa, que pode ter duração variável em função do problema a responder, desenvolve-se com base em 5 módulos que seguem uma abordagem racional do planeamento: 1) definição do problema e identificação do desafio; 2) diagnóstico; 3) visão e propostas de ação; 4) divulgação pública; e 5) avaliação (McKoy e Vincent, 2007).

O envolvimento dos *mentores* é uma das novidades deste programa, aspeto que responde às preocupações expressas na literatura sobre a falta de preparação dos técnicos para a gestão e animação de processos participativos, em particular quando envolvem crianças e jovens.

v. Políticas municipais destinadas às crianças e jovens (abordagem holística) – *Child-Friendly Cities* (Espanha)

O Programa *Child-Friendly Cities* está difundido à escala mundial e tem por objetivo fazer implementar a agenda dos direitos das crianças ao nível municipal. Em Espanha, o programa, da iniciativa da UNICEF com o apoio do governo central, tem implementado um sistema de reconhecimento dos municípios que desenvolvem esforços no sentido de tornar as cidades mais amigas das crianças.

Para esse reconhecimento são identificados dois requisitos essenciais: 1) a existência de “conselhos de infância” ou fóruns de participação juvenil e 2) a existência de um “plano integrado para a infância” ou um conjunto coordenado de ações para e com as crianças. O processo de reconhecimento obedece a um procedimento previamente estabelecido e, sendo concedido, é válido por 4 anos, após os quais será necessário voltar a apresentar uma avaliação da situação, baseada numa lista de critérios relacionados com os dois requisitos mencionados.

De referir que a comissão que avalia os processos de reconhecimento prevê na sua composição a participação de duas crianças.

vi. Estruturas de governança urbana – Municipalidade de Malindi (Quénia)

O envolvimento dos jovens nas estruturas de governança urbana tem especial acuidade em África, onde o efetivo da população com idade inferior a 35 anos é de cerca de 65% do total, levantando a questão sobre se tal é uma oportunidade ou uma ameaça (nomeadamente para os poderes instituídos). Multiplicam-se assim as iniciativas de envolvimento dos jovens nas estruturas de governança a todos os níveis (v. por exemplo McGee *et al*, 2011).

Na municipalidade de Malindi, a forma encontrada para envolver os jovens nos assuntos coletivos foi a criação, em 2002, de um conselho consultivo (*Malindi Youth Consultative Committee - MYCC*) no qual tem assento um jovem representante de cada um dos 12 bairros do município.

O conselho tem os seus órgãos próprios mas trabalha em articulação com um comité de direção composto por empresários, representantes da administração e líderes religiosos. O secretariado do conselho começou a ser envolvido em processos de tomada de decisão relativos não apenas aos assuntos *da juventude* mas também noutros aspetos da gestão municipal (orçamentos ou planeamento estratégico, por exemplo).

O conselho serviu também de ponte para a realização de inquéritos junto da juventude, com o objetivo de identificar os maiores desafios e dificuldades (UN-Habitat, 2004).

vii. Orientações técnicas e instrumentos para planeamento do território tendo em conta as crianças e jovens – Governo do Estado de Nova Gales do Sul (Austrália)

O governo do Estado de Nova Gales do Sul (o mais populoso da Austrália), através de vários dos seus departamentos, produziu um conjunto de documentos, destinados aos eleitos locais e aos técnicos, que visam encorajar a inclusão dos jovens nos processos de tomada de decisão e, em particular, a consideração das suas necessidades no planeamento dos ambientes urbanos.

Entre estes contam-se as *Urban Design Guidelines with young people in mind* (Urban Design Advisory Service, 1999), um documento que apresenta uma série de orientações relacionadas com acesso e circulação, desenho inclusivo, usos (e utilizadores) mistos, segurança, serviços e desempenho.

Outro recurso relacionado com o planeamento do território é o *Built 4 kids*, um guia de boas práticas para criar ambientes construídos amigos das crianças (NSW Commission for Children and Young People, 2009).

Este guia inclui informações sobre como aumentar a sua participação no planeamento desses ambientes, de forma a melhor responder às suas necessidades e desejos, assim como um quadro-referência de indicadores, e vários exemplos. Para além destes instrumentos de orientação, o mesmo governo, através do seu departamento para a infância e juventude, editou também um conjunto de auxiliares práticos, destinados a autoridades locais, serviços públicos e organizações, para encorajar a participação dos jovens nos processos de tomada de decisão.

viii. Envolvimento no planeamento de um espaço público usando o sistema de educação formal - Petah Tikvah (Israel)

A cidade de Petah Tikvah faz parte da zona metropolitana de Tel Aviv, tendo-se desenvolvido com base em empreendimentos industriais, zonas residenciais e serviços diversos. No planeamento de um parque municipal de 50 ha, a municipalidade decidiu fazer participar as crianças da cidade num processo que durou cerca de 6 meses e que envolveu as 22 escolas primárias da zona em causa.

Para esse efeito estabeleceu-se uma parceria entre o município, e as suas unidades de planeamento, e a administração escolar. A abordagem baseou-se na inclusão no currículo escolar (nas disciplinas de estudos sociais, história de Israel ou formação cívica) de um conjunto de temas relacionados com o planeamento, o ambiente ou a história da cidade, e técnicas como as de recolha e tratamento de informação, ou os métodos de caracterização.

Tendo sido a animação das atividades e das matérias feitas pelos professores, estes tiveram de receber formação específica por parte dos profissionais de planeamento. No final do processo, cada uma das escolas apresentou uma proposta de ocupação do parque, sendo grande parte delas incluídas no projeto final do mesmo (Davidovitch-Martón, 2007).

ix. Estruturas permanentes de decisão sobre investimentos no território – Barra Mansa (Brasil)

A experiência da cidade de Barra Mansa (no estado do Rio de Janeiro), que funciona desde 1998, está relacionada com a gestão urbana e com a possibilidade de tomar decisões sobre investimentos a realizar para melhorar a cidade.

O sistema envolve a realização de assembleias onde se discutem diversos assuntos e se procede à eleição de representantes para os órgãos de tomada de decisão. Tais assembleias começam ao nível do bairro e estendem-se a cada distrito/freguesia, onde são eleitos os 36 representantes (18 rapazes e 18 raparigas) que fazem parte do Conselho do Orçamento Participativo das Crianças.

Neste, os conselheiros (com idade entre os 9 e os 15 anos) têm a oportunidade de debater os assuntos que consideram mais importantes na cidade e de decidir sobre o destino de uma fatia do orçamento anual (que chegou a ascender a 125.000 USD), a ser usado em infraestruturas ou serviços.

Os projetos levados a cabo incluíram a reparação de escolas e de equipamentos escolares, plantação de árvores, reparação de esgotos, aumento da segurança, melhoria de iluminação, etc. A iniciativa é vista não apenas como uma forma de atender às necessidades e expectativas das crianças e jovens mas também como uma oportunidade de educação para a cidadania ativa (Guerra, 2005).

x. Iniciativas articuladas – Greater Amman Municipality (Amã, Jordânia)

No município correspondente à área metropolitana de Amã a preocupação com o envolvimento das crianças tem tido expressão através de várias iniciativas. Reconhecendo o grande número de crianças e jovens existentes no país e na cidade, bem como a necessidade de apostar no desenvolvimento da cidadania e da liderança, o *Amman Institute for Urban Development* promoveu um conjunto de ações complementares.

Grande parte delas tem a sua origem no *Children's City Council* que reúne 158 representantes, eleitos por mais de 70000 estudantes (entre os 8 e os 15 anos de idade). Este Conselho, que reúne duas vezes por ano, interveio na elaboração do *Master Plan* da cidade (premiado internacionalmente), e em mesas redondas organizadas pelo *Mayor* sobre o futuro de Amã.

Um grupo de 8 jovens (rapazes e raparigas) pertencendo ao mesmo órgão foi autor (juntamente com técnicos do referido instituto) de um livro destinado a explicar às crianças e jovens aspetos da sua cidade e do planeamento urbano ("The Kyte Mistery"). Tal livro foi adotado em todas as escolas públicas, tendo sido organizados *workshops* destinados aos professores onde foram exploradas as formas como o livro poderia ser usado.

Outra iniciativa promovida pelo instituto foi o lançamento de um "Passaporte para as crianças" que visa encorajar estas a visitar pontos notáveis da cidade, proporcionando visitas grátis aos mesmos. O município dispõe ainda do *Amman Children's Map*, um espaço onde grupos de estudantes podem visitar modelos da sua cidade, e do programa *Explore my city*, que tem por objetivo encorajar as crianças ao exercício de uma cidadania ativa na construção da sua comunidade, começando na sua rua, passando pelo seu bairro e focando, finalmente, na sua cidade.

- xi. Recursos elaborados pelas ordens profissionais destinados a apoiar os técnicos no trabalho com crianças e jovens

De forma a ultrapassar uma das dificuldades na inclusão dos jovens nos processos de planeamento (a que se relaciona com a falta de preparação dos técnicos para trabalhar com tal grupo social), algumas ordens profissionais conceberam ferramentas próprias (guias, fichas de trabalho, etc) que incluem ideias de atividades práticas a desenvolver com os jovens, não apenas com vista a um aumento da sua cultura de território, mas também para permitir um trabalho conjunto de diagnóstico da realidade e conceção de soluções.

Um exemplo é o do *Canadian Institute of Planners* e o *A kid's guide to building great communities*, um guia com exercícios e dinâmicas para ensinar o que é o planeamento urbano e o desenvolvimento comunitário; o recurso está feito para ser usado em vários contextos, incluindo a sala de aula (já que articula com alguns currícula existentes nos estudos sociais, ciências, artes ou mesmo matemática).

O outro exemplo é do *Royal Institute of the Architects of Ireland*, que disponibiliza no seu sítio web um conjunto de recursos que inclui planos de sessões, fichas de informação e guias; estes materiais cobrem aspetos diversos no campo da arquitetura incluindo os relacionados com o espaço público, formas urbanas, conservação e preservação

- xii. Estruturas permanentes de planeamento ao nível municipal – Hampton Youth Planner Initiative (Hampton, EUA)

A cidade de Hampton, no estado norte-americano da Virgínia, é referida como sendo um exemplo do envolvimento dos jovens no planeamento da cidade. Desde 1995 que o Departamento de Planeamento municipal inclui 2 posições, em regime de *part-time*, ocupadas por adolescentes (estudantes do liceu), um rapaz e uma rapariga.

Estes dois jovens, que reportam aos dirigentes municipais e à comissão da Juventude, trabalham 15 horas por semana (depois das aulas) e são escolhidos anualmente pelos seus pares, cujos pontos de vista têm a obrigação de representar nos diferentes processos relativos à cidade. Tudo começou em 1990 com a formação, por iniciativa do executivo da cidade (*City Council*), de uma Coligação para a Juventude que tinha como missão elaborar um conjunto de recomendações para melhorar a vida das crianças e das famílias.



Para o trabalho de recolha e processamento de informação sobre as necessidades da juventude foi constituída uma equipa de 25 jovens cujo desempenho se revelou decisivo para os resultados obtidos, tendo impressionado fortemente os dirigentes municipais.

Como resultado desse trabalho foi adotada uma *agenda de juventude* para a cidade consubstanciada num Plano de Ação. Em 1996, por ocasião de um exercício de regeneração urbana no qual os jovens foram chamados a participar, o seu contributo foi de tal maneira relevante que o Diretor de Planeamento decidiu incluir os jovens de forma permanente no seu departamento.

Os dois jovens que passaram a integrar esta estrutura são apenas o *pivot* de um conjunto de jovens que integram vários grupos e comissões em várias áreas (espaços públicos, transportes, emprego, serviços, etc), neles dando o seu contributo (Carlson, 2005, Mullahey, 2008).

### 3.5. SÍNTESE

As crianças e jovens fazem parte das sociedades desde sempre mas a sua posição nas mesmas tem variado ao longo do tempo e em função dos contextos. Nos últimos 20/25 anos tem crescido o interesse sobre a temática da participação dos jovens nos processos coletivos, nomeadamente nos mecanismos mais formais de participação nos assuntos da *esfera pública*.

As muitas experiências que se têm realizado dão testemunho dessa participação em setores tão distintos como os cuidados de saúde, o ambiente e planeamento urbano, a escola, o governo local e as instituições representativas, o comércio, as organizações de juventude e do 3º setor, a vida comunitária, o associativismo, os serviços públicos, a assistência social, ou mesmo a família.

A participação das crianças é fortemente condicionada pelo contexto. Este revela-se um fator crítico na possibilidade das crianças participarem, assumindo um papel facilitador ou inibidor. E os aspetos inibidores ou facilitadores associados ao contexto são normalmente de um de dois tipos: político-institucional ou sociocultural.

Mas apesar do constrangimento provocado pelo contexto alguns autores sugerem que a participação dos jovens não deve ser vista apenas como “resultado do possível”, podendo ser encarada como forma de mudar o contexto. Tal sugestão é apoiada no facto de que se está a trabalhar com os indivíduos que durante mais tempo terão a capacidade de influenciar os acontecimentos (por viverem mais tempo) e que, por isso, podem começar por ser agentes de mudança já.

Este argumento, relacionado com a sustentabilidade, é precisamente uma das razões apontadas para a participação dos jovens. Para além desta, têm vindo a ser invocadas outras ligadas aos direitos das crianças, ao impacto educativo que tal prática produz (em termos de competências pessoais), à aprendizagem da cidadania, ou à relevância dos serviços cujos maiores beneficiários são as crianças e jovens.

A abordagem baseada na defesa dos direitos das crianças tem sido uma das mais fortes, apoiando-se na adoção em 1989 da Convenção dos Direitos da Criança, ratificado pela esmagadora maioria dos países do mundo e que adicionou aos já assumidos direitos de *proteção e provisão*, o direito de *participação*.

Mas o amplo consenso existente sobre as vantagens da participação das crianças não evita que possam existir algumas críticas. Estas existem relativamente às próprias razões/motivações que são apresentadas para justificar essa participação, mas principalmente à prática que se foi desenvolvendo, e à alegada falta de eficácia no atingir de resultados reais de transformação das comunidades por parte dos jovens.

Neste particular, críticas são feitas aos métodos utilizados, às estruturas em presença, ou à falta de preparação dos responsáveis por tais processos, mas também à existência de poderosas forças de bloqueio (políticas e económicas), à falta de cultura geral de participação, ou à resistência em ceder o controlo por parte dos adultos. E há também quem questione a competência das crianças, o seu interesse pelos assuntos públicos e mesmo a sua vontade em participar.

O interesse sobre a participação das crianças nos últimos 20 anos deu origem a um debate teórico que se tem centrado na discussão de um conjunto de tipologias de participação. Têm sido vários os modelos apresentados (alguns em resposta direta a debilidades apontadas a outros anteriores) continuando o inicial modelo de Hart (1992) a ser uma das referências incontornáveis.

A discussão tem vindo a ser feita à volta da questão do *poder* e da sua partilha entre os adultos e os jovens, havendo alguns autores que referem que notam ser esta discussão já insuficiente ao esquecer alguns aspetos que emergem como essenciais: as relações adulto-criança, a complexidade associada (não traduzível por modelos simples que apenas classificam quanto os jovens estão envolvidos), a diversidade de cada um dos grupos referidos (jovens e adultos), ou a não consideração da importância do contexto para a possibilidade de participação dos jovens.

Estas críticas (bem como as outras mais relacionadas com a prática da participação) têm dado pistas para o futuro do debate teórico. Entre os temas a explorar que sobressaem das propostas de vários autores encontram-se a relação entre jovem e adulto (do ponto de vista social mas também político) e a influência mútua, os espaços de participação, as estruturas de governo (e o seu papel facilitador ou inibidor da participação dos jovens), os jovens e a cidadania, ou a formação do capital social que advém pela participação dos jovens. Isto é, como notam alguns autores, temas oriundos da teoria política e das teorias sociais.

No presente trabalho, e tendo como base as reflexões referidas, é apresentada uma proposta de referencial de síntese do debate teórico; um novo olhar de enquadramento sobre a participação dos jovens. É um olhar que, acolhendo as diferentes pistas de debate entretanto abertas, procura contribuir para ultrapassar algumas das debilidades que foram sendo apontadas, bem como adicionar um elemento de pragmatismo ao debate.

O referencial proposto foca em dois elementos principais do *tabuleiro* onde se joga a participação dos jovens: por um lado, os limites (o contexto), com contornos do tipo político-institucional e sociocultural; por outro, os *episódios* de participação (porque o somatório desses *episódios* vai construindo o capital de experiência e conhecimento dos indivíduos e do coletivo).

A análise de cada um desses componentes e da influência mútua que exercem um sobre o outro coloca o debate noutro patamar. Não deixam de se valorizar os consensos entretanto atingidos durante os últimos 20 anos sobre a participação dos jovens mas abre-se a possibilidade de explorar novos aspetos e de chegar a conclusões partilhadas sobre os mesmos.

Dentro da temática mais geral da participação dos jovens, este trabalho foca em particular em como isso se traduz na vivência da *cidade* (expressão tomada no seu sentido lato) e no seu planeamento. Tal assume especial importância tendo em conta o crescente peso que tal faixa etária assume na população urbana, facto que já é reconhecido pela atenção que lhes é devotada por um conjunto de organismos ou fóruns de nível internacional.

A participação dos jovens na vida da cidade, mais uma vez, é dependente do contexto (social, cultural, histórico, político) e de como as próprias crianças são vistas. Tendo tal constrangimento por base, essa

participação, com diversos graus de intensidade, pode ser vista/experimentada por exemplo, no associativismo, na mobilização política e social, no planeamento comunitário, no desenvolvimento de serviços, em projetos de desenvolvimento local, no voluntariado, na participação em órgãos de representação, mas, acima de tudo, na presença e utilização dos espaços comuns na cidade, apesar da sua crescente *invisibilidade* neste aspeto.

A utilização dos espaços urbanos pelos jovens e o potencial educador da cidade é um aspeto insuficientemente explorado mas todavia de grande importância também para a temática da participação já que se acredita que o território (uma fronteira que os jovens bem conhecem enquanto utilizadores quotidianos) é considerado um ponto de partida privilegiado para cortar com um sentido de alienação, tantas vezes apontado aos jovens.

A atividade do planeamento do território é assim vista como tendo o potencial de aproximar os jovens das comunidades onde vivem. Só este motivo já seria suficientemente importante para envolver os jovens no planeamento. Mas muitas outras razões são apontadas por autores diversos: de inclusão social, de aprofundamento da democracia e aprendizagem da cidadania, de melhoria geral da qualidade de vida, do desenvolvimento de competências pessoais, de sustentabilidade, de exercício dos direitos das crianças, ou educativas.

Estas razões estiveram associadas às diferentes abordagens que foram desenvolvidas ao longo de 40 anos de experiência em que se procurou ter as crianças presentes no planeamento, seja como agentes diretos dos exercícios ou como beneficiários principais dos mesmos. O uso da palavra *principais* justifica-se já que é possível também identificar um conjunto de outros benefícios que advêm da participação dos jovens: para o próprio processo, para a comunidade e para as organizações que se abrem a essa participação.

As dificuldades de inclusão dos jovens no planeamento da cidade têm, uma vez mais, raízes do tipo sociocultural (a cultura de participação, a forma como as crianças são vistas, o *desaparecimento* das crianças do espaço público, ou a própria cultura de planeamento vigente), mas também político-institucional (a natureza dos processos e das estruturas em presença, a impreparação dos técnicos, a falta de recursos, ou as formas de trabalhar consolidadas). Tal obriga a que as estratégias de inclusão de jovens no planeamento procurem contornar este tipo de dificuldades nos dois domínios referidos.

As estratégias a adotar dependem em grande parte do contexto existente e podem envolver atividades especificamente destinadas a crianças/jovens, assim como abordagens mais integradas, em que aqueles participam em igualdade de circunstâncias com qualquer outro cidadão. E pode haver ainda abordagens de tipo misto nas quais, ao longo de um processo de planeamento se intercalam oportunidades próprias com outras gerais.

Defende-se neste trabalho que, tendo como referência o referencial de síntese apresentado, as estratégias de intervenção devem incidir sobre os dois elementos da mesma: os limites, procurando melhorar as condições de contexto, e os *episódios*, no sentido de aumentar a sua ocorrência e a sua qualidade. São assim apresentados um conjunto de estratégias possíveis (alguns exemplos concretos das mesmas), a ser usadas separadamente ou em articulação, e que poderão contribuir para consolidar a participação dos jovens no planeamento como uma prática mais generalizada.



## 4.

### Participação dos jovens na gestão territorial em Portugal – contextos e oportunidades

Neste capítulo exploram-se as possibilidades de participação das crianças e jovens no contexto português. Revisitam-se as razões que justificam a participação dos jovens no planeamento concluindo-se pela sua relevância no contexto nacional, principalmente no que respeita à aprendizagem da cidadania, e do aumento de cultura do território. Dada a importância do contexto neste tipo de práticas, é feita uma análise dos seus aspetos mais condicionantes na perspetiva da participação dos jovens.

Nesse sentido, compõe-se um retrato que inclui: a forma como as crianças e jovens são vistos na sociedade portuguesa; as culturas de participação em Portugal; as principais oportunidades existentes para a participação dos jovens; ou o lugar da participação pública no planeamento municipal, sobre o qual é feita uma análise crítica.

O capítulo conclui com a identificação de um conjunto de oportunidades que podem ser exploradas com vista ao aumento das culturas de território e de ordenamento do território, bem como à aquisição e uso de competências de cidadania. Tais oportunidades podem ser encontradas, não apenas na normativa que rege o planeamento do território, mas também no ambiente escolar ou cívico.

Termina-se defendendo que qualquer esforço de inclusão das crianças e jovens no planeamento deverá ser construído com base em estratégias dedicadas mas também no aproveitamento das oportunidades existentes, sendo as intervenções feitas em dois sentidos: melhorando as condições de contexto (em particular os seus componentes críticos), e promovendo *episódios* de participação de qualidade.

#### 4.1. PORQUÊ EM PORTUGAL?

As experiências de participação de jovens no planeamento e desenvolvimento dos ambientes em que vivem foram-se sucedendo em diversas partes do mundo ao longo dos últimos 40 anos. Tais experiências despoletaram reflexões várias que, por sua vez, deram origem a outros projetos e inspiraram novos enquadramentos institucionais, num movimento de crescente reconhecimento dos benefícios de ter os jovens mais ativamente envolvidos na vida das comunidades.

Em Portugal, existem algumas experiências organizadas de participação dos jovens em aspetos da vida da comunidade (que serão descritas mais à frente neste capítulo) mas não existe registo conhecido de seu envolvimento, de forma intencional e sistematizada, nos processos de conceção e implementação dos instrumentos de gestão territorial e, nomeadamente, no contributo para a definição do seu conteúdo.

As razões que justificam que essa participação possa acontecer no contexto português não diferem das que são apresentadas pela literatura (para contextos diversos) e que foram referidas no Capítulo 3. E tal acontece mesmo tendo em conta que o peso deste grupo social na sociedade portuguesa é inferior ao que acontece ao nível mundial.

Com efeito, uma análise do resultado dos Censos 2011 (INE, 2012) revela que os indivíduos com idade até aos 19 anos representam 20,2% do total da população; e se se considerar a faixa entre os 5 e os 19 anos (que inclui as crianças e jovens com capacidade para dar o seu contributo, tal como refere a literatura internacional) a percentagem é de 15,7%. (Quadro 14).

Quadro 14 - Peso das faixas etárias no total da população portuguesa (Censos 2011)

Faixa etária (anos)	0 - 19	5 - 19	10 - 19	15 - 19
Percentagem do total de população (2011)	20,2%	15,7%	10,7%	5,4%

Á semelhança do que acontece no restante continente europeu, a tendência tem sido de diminuição do peso numérico das gerações mais novas (nomeadamente entre os dois últimos censos), mas o efetivo continua a ser de um nível não-negligenciável.

Além disso, se se considerarem razões relacionadas com a inclusão e a coesão do tecido social (prevenindo a alienação dos jovens e proporcionando o tecer de redes de relações sociais, nomeadamente intergeracionais) fica reforçada a necessidade de ter em consideração este grupo, independentemente do seu efetivo.

As restantes razões para o envolvimento dos jovens nos exercícios de planeamento do território mantêm-se válidas num país como Portugal: razões de sustentabilidade (já que é essa geração que vai acompanhar por mais tempo as consequências das decisões que se tomem hoje); razões de relevância do serviço público (porque os jovens são consumidores de serviços e utilizadores de espaços disponibilizados ou geridos pela Administração, nomeadamente a municipal); razões de direitos (porque Portugal é um dos signatários da Convenção dos Direitos da Criança); razões de qualidade de vida (que aumenta quando se pensa em termos de “territórios amigos das crianças”); razões de criatividade (pois os jovens trazem perspetivas novas por serem portadores de vivências próprias); razões educativas (porque a participação dos jovens desenvolve competências pessoais e sociais a que o sistema de educação formal português tem dificuldade em responder); razões de democracia (ao alargar a base de apoio das, ou envolvimento nas, decisões tomadas); e razões de prática de cidadania ativa consequente (uma das debilidades da sociedade portuguesa e cujas oportunidades de desenvolvimento escasseiam).

As razões acima descritas estão relacionadas com os (jovens) participantes, com a comunidade em geral, ou com as estruturas e os sistemas que lhes dão suporte. Isto é, têm uma relação direta com as 4 componentes críticas de contexto que compõem o referencial de análise proposto neste trabalho (v. Capítulo 3) e que têm origens de natureza social ou institucional.

No contexto português, e dentro da componente que se denominou “O cidadão e o coletivo” assume importância especial a dimensão cultural. O território, pela sua natureza concreta e pela presença quotidiana na vida dos jovens, constitui uma *porta de entrada* para um aumento da participação dos jovens nos assuntos da comunidade e da consolidação de uma cultura de participação.

A participação dos jovens nos processos de planeamento e gestão do território pode ajudar a desenvolver uma cultura de participação, não apenas em termos quantitativos, encorajando uma prática participativa mais frequente, mas também em termos qualitativos, desenvolvendo uma melhor atitude de intervenção. Por esta via são desenvolvidas *rotinas* de participação construtiva, fazendo com que a mesma passe a ser encarada como um ato normal; uma oportunidade de contribuir para a vida da comunidade.

Mas, para além do potencial de desenvolvimento de uma cultura de participação (geral), há outros dois aspetos, interrelacionados, que podem ser desenvolvidos ao trazer os jovens para os processos de gestão territorial: o reforço da ligação dos indivíduos com os seus lugares e o aumento do conhecimento das problemáticas associadas aos mesmos. Ou seja, o desenvolvimento de uma *cultura de território*, assim como de uma *cultura de ordenamento do território* (Ferrão, 2011), que complementam ou aprofundam um sentimento mais genérico de pertença ativa.

Estas razões de cariz mais *cultural* (ou de mudança de cultura) estão estreitamente relacionadas com os aspetos educativos das experiências participativas e, em especial, com a educação para a cidadania, constituindo-se como um contributo para a valorização do capital humano e do capital social.

A mudança nas mentalidades ou na cultura de um povo, faz-se pela mudança nas pessoas e os jovens estão numa posição particularmente favorável para desempenhar um papel nessa mudança. A sua inclusão em diferentes *episódios* de planeamento do território é pois uma oportunidade de ir moldando um outro futuro para esse território.

## 4.2. OS CONTEXTOS E OPORTUNIDADES

*[...] a compreensão da vida dos jovens não fica completa se não se reconhecerem os diversos contextos que rodeiam e moldam as suas experiências. Estes contextos incluem configurações e estruturas culturais, sociais, económicas, políticas e espaciais que modelam os (...) ambientes nos quais vivem, e que constroem e/ou facilitam a vida dos jovens. Eles envolvem configurações, circunstâncias e estruturas, assim como os processos que criam um contexto dinâmico e sempre em mudança para os jovens.*<sup>20</sup> (Panelli, 2002)

Tal como evidenciado anteriormente, o contexto desempenha um papel importante no desenvolvimento das crianças e no papel que lhes é atribuído na sociedade/comunidade. Conforme refere também Hart (2008a), se queremos entender como se estrutura a infância uma sociedade (enquanto categoria social) e as consequências que isso traz às crianças, precisamos de compreender o contexto em que esta se desenvolve.

E se os fatores socioculturais são determinantes, é preciso também compreender as relações de poder em presença e as estruturas que lhe dão suporte. O autor faz uma diferenciação entre as vivências do quotidiano e os enquadramentos mais formais que acabam por condicionar o modo como as crianças são encaradas.

---

<sup>20</sup> Tradução livre do autor. No original: "(...) an understanding of young people's lives cannot be fully appreciated without acknowledging the diverse contexts that surround and shape their experiences. These contexts include the cultural, social, economic, political and spatial settings and processes that shape the (...) environments in which they live, and that constrain and/or enable young people's lives. They involve settings, circumstances and structures as well as the processes that create a dynamic and ever-changing context for young people." (Panelli, 2002)

*[...] uma distinção entre ‘o mundo da vida’ – o mundo tal como experienciado e vivido nos aspetos informais da vida – e os ‘sistemas’ – processos relativamente formais que funcionam para lá das subjetividades específicas dos indivíduos, moldando as suas vidas e oportunidades, frequentemente de forma invisível – parece apropriada.<sup>21</sup> (Hart, 2008a:9)*

O contexto não é assim uma realidade única e uniforme mas composta por várias dimensões. Panelli (2002) reforça esta abordagem distinguindo dois tipos de contexto, de alcance diferente mas de igual importância no moldar dos ambientes em que os jovens vivem: os contextos sociais e culturais próximos, e as condições políticas e económicas mais abrangentes (a nível regional, nacional ou mesmo global). (Figura 26)



Figura 26 – Os jovens e os seus contextos (extraído de UN-Habitat, 2011)

Quando se trata de chamar os jovens à participação mais ativa na vida das comunidades, a compreensão do contexto, e em particular dessas duas vertentes, é determinante, já que esse contexto pode ser um fator inibidor ou facilitador.

Nesse sentido, a possibilidade da introdução de práticas participativas que envolvam os jovens no planeamento e gestão do território em Portugal, requer a análise de um conjunto de dimensões relevantes do contexto nacional, nomeadamente: o ambiente social e a forma como os jovens são percecionados; a cultura de participação (geral e dos jovens); o panorama atual do ordenamento do território e os seus desafios; e o enquadramento institucional do planeamento, incluindo as oportunidades de participação existentes. Ou seja, dimensões relacionadas com as *componentes críticas de contexto*, tais como referidas no referencial de abordagem proposto neste trabalho.

---

<sup>21</sup> Tradução livre do autor. No original: “[...] a distinction between ‘lifeworld’ – the world as experienced and pursued within relatively informal aspects of life - and ‘systems’ – relatively formal processes that function beyond the specific subjectivities of individuals, shaping their lives and opportunities often in unseen ways – seems apposite” (Hart, 2008a:9)



A compreensão destes aspetos permite analisar a participação dos jovens em Portugal de acordo com as duas principais perspetivas a ter em conta na abordagem deste assunto: a perspetiva social e a perspetiva político-institucional.

#### 4.2.1. CRIANÇAS E JOVENS: RETRATOS EM PORTUGUÊS

*As crianças não são uma projeção para o futuro das aspirações de um povo; são, no presente – nas suas condições de vida, nos modos como são representadas e consideradas, nas políticas públicas que em favor do seu desenvolvimento são dirigidas, no modo como são cuidadas, acarinhadas, protegidas, na liberdade e autonomia que se lhes outorga – a expressão viva dos modos como uma sociedade está estruturada, como se definem as clivagens e as fraturas sociais, como se constroem a estratificação e as desigualdades, como operam as representações, os processos de reflexividade, a construção das referências, dos valores e das aspirações-* (Tomás *et al*, 2010).

A análise e compreensão do ambiente social onde vivem as crianças, e a forma como são vistos pela sociedade, são fatores críticos na avaliação da possibilidade de uma maior participação dos mesmos.

O ambiente social tem sofrido alterações significativas nos últimos anos e muitas dessas mudanças têm um impacto particular na forma como a sociedade se projeta nas crianças. Sarmento (2008) refere algumas das que considera como “principais variáveis configuradoras da alteração dos mundos de vida das crianças”: a alteração da composição e estatuto familiar; a reorganização dos espaços-tempo da vida quotidiana; as opções das políticas sociais (na sequência da crise do “Estado-Providência”); os progressos tecnológicos e a invasão dos espaços domésticos pelas tecnologias de informação e comunicação; a influência dos *media*; as alterações ambientais e os seus efeitos sobre a saúde infantil; e as mudanças ocorridas nas instituições destinadas às crianças (em particular as escolas). Segundo o mesmo autor, estas mudanças sociais ocorreram em Portugal de forma mais concentrada nos últimos 20 anos, o que aumentou o seu impacto.

O *retrato* das crianças e jovens aos olhos dos portugueses não está feito de forma inequívoca e objetiva (a literatura não é pródiga sobre o assunto). Tal pode ser mesmo um exercício cada vez mais difícil tendo em conta a tendência recente de “pluralização dos modos de ser criança, a heterogeneização da infância enquanto categoria social geracional e o investimento das crianças com novos papéis e estatutos sociais” (Sarmento, 2004). Ainda assim, alguns autores veiculam a convicção de que “as crianças continuam a ser consideradas como seres incompetentes e como sujeitos passivos nos seus mundos de vida” (Tomás, 2012).

Um olhar setorial pode ajudar a compor uma imagem mais nítida do lugar que as crianças (e os jovens) ocupam na sociedade portuguesa e de como são vistas por esta:

- A nível *demográfico*, o sinal mais relevante é a diminuição abrupta do número absoluto de crianças nos últimos 30 anos (perto de 1 milhão entre os censos de 1981 e 2011, considerando as idades entre os 0 e 14 anos), o que contribui para um envelhecimento geral da população. Em 2011, as crianças até aos 14 anos representavam 14,9% do total da população, contra os 19,0% da população com mais de 65 anos. As gerações mais novas tendem assim a estar menos *presentes* (do ponto de vista quantitativo) na sociedade portuguesa o que, ao invés de lhes retirar importância, pode conduzir a uma situação em que sejam consideradas como um *bem raro*, a necessitar de proteção e valorização particular;

- Do ponto de vista *legislativo*, o panorama é favorável, tendo-se verificado uma evolução positiva nas últimas décadas no que respeita à promoção da infância e à proteção das crianças. Esse quadro legislativo inclui temas como: a educação (enquanto direito público); a salvaguarda dos direitos (no espírito da CDC); os mecanismos interinstitucionais de proteção das crianças; a educação pré-escolar; a erradicação do trabalho infantil; a saúde; a proteção de crianças e jovens em perigo; a adoção; ou a proibição dos castigos corporais (Sarmento, 2008; Tomás *et al.*, 2010). O conjunto de diplomas existentes configura a existência de um cuidado institucional sobre as questões da *proteção* e da *provisão* mas, como sublinha Sarmento (2008), deixa de fora o terceiro *p*, tal como é definido na Convenção dos Direitos da Criança, o da *participação* das crianças. Ora este é, ao nível internacional, um dos temas centrais do debate sobre as políticas públicas para a infância;
- No domínio *social* (ou socioeconómico), as preocupações com a inclusão e a pobreza das crianças têm estado na agenda dos governantes, nomeadamente através da adoção de políticas ao nível educativo (como a escolaridade obrigatória) ou económico (como a atribuição de prestações sociais específicas para famílias em situação de especial carência); ainda assim, Portugal continua a ser dos países da OCDE que regista menores gastos públicos com a infância (OECD, 2009, *in* Tomás *et al.*, 2010). Apesar do reconhecimento de uma melhoria geral, continuam a verificar-se grandes desigualdades sociais, que se terão agravado nos últimos anos. O aumento do número de casos identificados e de intervenções feitas pelas Comissões de Proteção das Crianças e Jovens indiciam um agravamento da condição social dos mesmos. Por outro lado, continuam a existir um grande número de crianças em situação de acolhimento institucional, num sinal de que não tem sido possível encontrar soluções de enquadramento familiar que permitiam um desenvolvimento pessoal e social em contextos de integração plena. Do lado positivo há a registar os grandes progressos alcançados ao nível dos cuidados de saúde materno-infantil (com reflexos nas baixas taxas de mortalidade infantil) e no combate ao trabalho infantil (Sarmento, 2008);
- No campo *cultural*, o panorama é complexo. Por um lado constata-se um elevado nível de escolarização (por comparação com épocas anteriores) e um tempo crescente passado em atividades e espaços *estruturados* e supervisionados por adultos (a escola - incluindo as atividades de enriquecimento curricular - as atividades extracurriculares ou mesmo o desporto). Por outro, assiste-se a uma crescente preponderância de um tempo considerado *individual* mas que não é mais do que um tempo de interação, à distância, com pessoas, informação ou conteúdos pré-estruturados (televisão, internet, jogos eletrónicos, redes sociais, por exemplo). Este acesso direto à informação e a exposição corrente aos *media* tornou as crianças e jovens um alvo apetecível ao nível do consumo de produtos em geral e de conteúdos culturais também. A pressão a que estão sujeitos, deste ponto de vista, é assinalável, moldando aquilo que são as suas referências e a sua identidade. Um aspeto em que parece haver um claro *deficit* (ou pelo menos uma deriva daquilo que era tradicional) é pois o da construção de uma cultura juvenil que se baseie na interação direta com os pares, desenvolvida em espaços reais e tempos espontâneos e informais (como acontecia com o tempo passado livremente nos espaços públicos). Todas estas alterações têm consequências na forma como o mundo é percecionado e experimentado pelas crianças e jovens, no processo de construção do conhecimento, assim como nas relações que se estabelecem entre esta e as outras gerações (Sarmento, 2008);
- Finalmente, é importante analisar a infância portuguesa pelo prisma *simbólico*, isto é, aquele que traduz as representações sociais que são construídas pela sociedade, tendo por base as características e contextos, potencialmente mais objetivos, antes descritos. Estas representações sociais condicionam a forma como as crianças são *avaliadas* e *aceites* pelos adultos. Deste ponto de vista, Sarmento (2008) deteta um interesse da sociedade portuguesa nas *suas* crianças, sendo esse interesse expresso não apenas ao nível dos *media* mas também no domínio da produção científica. E para o mesmo autor, a infância portuguesa é vista como movendo-se entre dois polos, de algum modo

relacionados: a crise e a esperança. A ideia de *crise* consubstancia-se na apresentação das crianças como vítimas de um conjunto de circunstâncias sociais, culturais ou económicas (maus tratos; pobreza; negligência; violência; pressões diversas...), mas também sendo elas próprias geradoras de situações negativas (*bullying*, violência, indisciplina, comportamentos antissociais, desinteresse...); estes pressupostos de *sofrimento* e de *maldade*, comuns a outros contextos europeus (Coelho, 2009), contrariam a ideia de *infância* como um tempo feliz, e das *crianças* como seres naturalmente bons. Mas é aí que continua a radicar a ideia de *esperança*: uma convicção de que será essa geração, mais qualificada e criativa, a transformar a sociedade portuguesa e a fazê-la progredir. Apesar de tudo, continua a vingar a convicção de que “o futuro é das crianças” e nessa ideia reside uma esperança coletiva, algo que abre caminho à disponibilidade para um investimento nas novas gerações. Esta dualidade é sublinhada por Sarmiento (2008:84) quando refere que “[...]o paradoxo da infância contemporânea revela-se no facto das crianças concentrarem a esperança colectiva, quando há cada vez menos crianças e o horror toma conta da descrição mediática da sua vida”.

As considerações feitas referentes às crianças expandem-se ainda um pouco mais se se aumentar a idade da análise e nela incluímos os adolescentes (ou mesmo os jovens adultos). O(s) contexto(s) onde estes jovens se movem é mais complexo, sendo os desafios não apenas os relativos ao desenvolvimento pessoal mas também os que se relacionam com a transição para uma vida adulta, com as especificidades inerentes: busca de trabalho, opções familiares, local de residência, novas formas de lazer, entre outras.

Aquilo a que se tem assistido é a um prolongamento cronológico da dependência destes jovens relativamente aos adultos (nomeadamente aos pais) o que tende a provocar também a persistência de um estatuto de dependência social e de falta de (ou menor) legitimidade para intervir nos assuntos públicos. Mas a coexistência entre os estados de *negatividade* (problemas, riscos) e a *esperança* (energia, criatividade) continua a existir, numa perceção coletiva que é construída e veiculada essencialmente pelos adultos. Coelho (2009), baseada na análise feita às notícias constantes num conjunto alargado de órgãos da imprensa escrita durante uma semana em 2006, dá conta dessa perceção geral de tipo negativo que é baseada num referencial adultocêntrico:

*A análise apresentada mostra que o acesso activo (como protagonistas) e passivo (como referências) dos jovens ao discurso jornalístico é limitado, tal como é limitado o seu acesso a outros recursos socialmente escassos. Estamos perante um discurso ancorado num referencial fortemente adultocêntrico. De uma forma genérica, poder-se-ia dizer que a representação dominante nesta semana é de natureza negativa, assente no estereótipo do jovem problemático e em que não se reconhece aos jovens o direito de se expressarem sobre problemas e situações que protagonizam. Mesmo em tópicos como a educação, a saúde, o emprego e, em geral, assuntos sociais, os jovens são tratados a propósito dos problemas que criam para as autoridades ou enquanto elementos geradores de problemas em que as autoridades podem ajudar. Iniciativas próprias, auto-organização, acção política, investigação, contributos positivos para a economia, a vida social, ou para a cultura, domínio em que os jovens mostram maior iniciativa e acção, não merecem grande destaque, embora estejam presentes. (...) para serem retratados de forma positiva, os jovens têm de ter comportamentos profissionais excepcionais ou pertencer ao grupo das jovens estrelas mediáticas. (Coelho, 2009:375)*

Se se considerar o discurso jornalístico como uma emanção das ideias dominantes na sociedade, e salvaguardando o risco inerente às generalizações, verifica-se que jovens continuam a ter um estatuto de *menoridade* relativamente a outras categorias geracionais, mesmo que neles continuem a ser depositadas expectativas de poderem vir a desempenhar um papel positivo no futuro (de acordo com um referencial que é estabelecido pelos adultos). Conforme refere a mesma autora, o discurso em causa “(...) não fomenta, diríamos mesmo que dificulta, uma cidadania ativa por parte dos jovens”.

#### 4.2.2. A CULTURA DE PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL

*No que diz respeito a Portugal, não temos uma cultura de participação* (Rebello de Sousa, 2009)

##### a) A participação política e cívica

A participação dos cidadãos em assuntos da esfera pública em Portugal é geralmente considerada fraca, quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo. Esta é a perceção que existe na sociedade portuguesa, e que é confirmada por diversas análises relativas aos mecanismos formais de participação política ou associativa (os que permitem dispor de dados com mais facilidade).

A evidência com que a sociedade portuguesa se confronta com maior regularidade, neste domínio, é a que respeita ao exercício do direito de voto, expressão considerada importante de cidadania política, no seu sentido mais tradicional. Os resultados de participação em eleições vêm revelando taxas de abstenção crescentes, o que é tomado como um sinal do alheamento dos cidadãos relativamente aos assuntos públicos. Mas esse alheamento transcende a participação em eleições.

Carvalho (2011) baseado na análise realizada sobre os dados do *European Social Survey*<sup>22</sup> (round 1) de 2002 conclui que, no que respeita à prática de *participação política* (medida através de 11 indicadores, sendo o voto apenas um deles) “Portugal apresenta os valores médios mais baixos de participação da Europa do Sul (...), com o valor mais alto, também, de não participação”.

Ao nível da *participação associativa* o panorama é semelhante. Viegas e Santos (2010), com base em inquéritos realizados em treze países europeus, fazem uma análise comparativa e evolutiva do envolvimento e participação em associações, medida por quatro tipos diferentes de envolvimento: 1) ser membro; 2) ter participado em atividades; 3) ter dado donativos; e 4) ter feito trabalho voluntário.

A análise foi feita tendo por base uma tipificação das associações em Portugal que as categorizava em três grupos:

- de *integração social* – recreativas, culturais, religiosas, entre outras
- de *novos movimentos sociais* – associações ambientais, de defesa do consumidor ou de direitos de cidadania (vulgarmente denominadas de “associações cívicas”)
- de *defesa de interesses de grupo* – sindicatos, ordens, associações de pensionistas ou patronais, por exemplo.

Os resultados do inquérito concluem pelo decréscimo do envolvimento nos últimos anos na maioria das associações, fazendo os autores ainda três outras constatações essenciais: 1) a baixa participação na generalidade das associações em Portugal, 2) a muito baixa participação nas associações que expressam os *novos movimentos sociais* (com maior impacto na esfera pública, portanto), assim como nas de perfil cultural e nos sindicatos, e 3) a importância do papel das associações desportivas, recreativas e religiosas em termos de integração social, constituindo uma exceção ao apresentar níveis de participação equivalentes aos que se registam no centro e norte da Europa.

Numa perspetiva evolutiva (entre 1990 e 2008), e tendo por base a pertença associativa por número de associações (Quadro 15) os autores registam alguma estabilidade de comportamento (de baixa participação) que se agrava nos anos mais recentes, registando um valor atípico em 2001.

---

<sup>22</sup> Sobre este programa ver: <http://www.europeansocialsurvey.org/>

Quadro 15 - Pertença associativa, por número de associações, em Portugal (1990- 2008) (%)\*

Número de Associações	EVS 90 %	EVS 99 %	CID 2001 %	PDD 2006 %	DPPP 2008 %
Três ou mais	6	3	6	7	1
Duas	8	4	10	7	4
Uma	20	21	28	21	11
Nenhuma	66	72	56	65	84
Total	100	100	100	100	100
	N=985	N=1000	N=1010	N=1000	N=1350

Fontes: Viegas e Santos (2009), baseado em: *European Value Survey (EVS)* 1990 e 1999; *Citizenship Involvement and Democracy (CID)* 2001; *Participação e Deliberação Democráticas (PDD)* 2006; *Deputados Portugueses em Perspectiva Comparada (DPPP)*, Inquérito à população, 2008.

\* Números arredondados às unidades

A estas evidências quantitativas há que juntar o aspeto qualitativo da participação, do ponto de vista do conteúdo e da forma como é exercida pelos cidadãos que a ela se dispõem; é que não se trata apenas de procurar ter mais pessoas a participar em atos eleitorais, associações cívicas ou ocasiões específicas para as quais são chamadas.

Quando se fala dos “baixos níveis de cultura cívica e de participação” (Pedro-Rêgo e Simplício, 2004) não se podem considerar apenas os aspetos quantitativos, relacionados com o maior ou menor número de pessoas que se envolvem nas diversas oportunidades, sendo preciso ter em conta também o nível do contributo que elas são capazes de dar. O que se verifica em muitos casos é uma participação desinformada, emocional, baseada mais em motivações pessoais ou político-partidárias, e menos na busca racional das soluções que, articulando os diversos interesses em presença, sejam as melhores para a comunidade.

O acesso e uso da informação desempenham um papel importante, existindo duas situações, aparentemente contraditórias, que coexistem. Por um lado, há muitas vezes desconhecimento sobre as matérias em causa e sobre as oportunidades de poder participar (por alheamento próprio ou omissão da Administração). Por outro lado, também se verifica o fenómeno comum de *saturação de informação* que provoca a dificuldade na identificação da informação fidedigna e relevante.

São várias as **causas** que podem ser apontadas como concorrendo para que a participação em Portugal seja considerada fraca, do ponto de vista dos mecanismos tradicionais. Uma delas é de cariz mais histórico e está relacionada com o regime político ditatorial vivido pelo país durante quase cinco décadas que desencorajou (ou puniu) qualquer tentativa de associação cívica organizada e consistente que não fosse por si patrocinada.

Associada de algum modo a este antecedente histórico está a existência de um Estado dominante e onnipresente, em que as instituições que lhe dão corpo são (ou foram, durante muito tempo) poucos flexíveis e abertas. Durante demasiado tempo, incluindo o tempo já vivido em democracia, os cidadãos habituaram-se a ver o Estado como entidade que, simultaneamente, controla e fornece um conjunto de serviços que se dão como adquiridos (educação, saúde, segurança, infraestruturas, ou apoio social).

Uma outra razão que pode ser apontada para a fraca participação está relacionada com a crónica falta de recursos aos diversos níveis (nacional, mas principalmente ao nível local) para se poder *investir* numa prática de participação que seja mais frequente e qualificada. A inexistência de recursos humanos com conhecimento específicos e dedicados ao esforço de envolvimento dos cidadãos, ou a falta de recursos financeiros para pôr em prática mecanismos diversificados e criativos de participação, são apenas exemplos de debilidades frequentemente referidas.

Outros autores, citados por Pedro-Rêgo e Simplício (2004), encontram explicações para a baixa participação “na persistência de uma incipiente cultura cívica, na estrutura sócio demográfica da população, nas características do mercado laboral, na fraca socialização familiar sobre as práticas de participação, na importância da participação cívica informal e na estrutura do terceiro sector português pouco receptivo ao acolhimento de trabalho voluntário (Delicado, 2002 e 2003; Barreto, 2002; Pedro-Rêgo, 2001)”.

Uma última causa, relevante pela ligação à temática do presente trabalho, é a que se relaciona com a educação e, em particular, com o nível de escolaridade dos cidadãos. Como volta a referir Carvalho (2011) ao cruzar, para efeitos de análise, os índices de participação e os níveis de escolaridade em diferentes países da Europa, é visível uma relação direta entre os dois, confirmando a ideia de que a posse de maior competência ou conhecimento conduz a mais predisposição para a participação.

Viegas e Santos (2010) referem ainda que as classes médias, com maior nível de instrução (e rendimento), acabam mesmo por ser determinantes no estabelecimento de um novo padrão de participação que se caracteriza por ser “menos continuada e mais pragmática; mais intensa, mas relativamente a causas específicas e em momentos bem definidos”. Estes traços distintivos de uma nova forma de participar são particularmente importantes porque, na maior parte dos casos, a *medição* da maior ou menor participação se faz usando as estruturas e mecanismos tradicionais, onde se privilegia um envolvimento mais contínuo e eventualmente militante.

Entre os fatores que podem fazer aumentar ou diminuir a participação tem relevância, no contexto deste trabalho, o que diz respeito à dimensão dos aglomerados. De acordo com um estudo efetuado por Pedro-Rêgo e Simplício (2004) a participação tende a aumentar quando a dimensão do aglomerado é menor (Quadro 16). O referido estudo referia-se a uma participação relacionada com associações do terceiro setor ou que Viegas e Santos (2010) classificariam como de tipo de “integração social” (sociais, lúdicas, desportivas e culturais); ou seja, organizações que não influem diretamente na esfera pública (no sentido mais político do termo). Ainda assim, não deixa de ser relevante, até porque confirma a importância desse tipo de associações na dinamização da vida da comunidade, em particular nos aglomerados de menor dimensão.

Quadro 16 – Pertença e voluntariado em associações segundo a dimensão da localidade

<b>Dimensão da localidade</b>	<b>Pertença a associações (%)</b>	<b>Voluntariado em associações (%)</b>
Menos de 2.000 habitantes	43,8	36,6
2.000 a 20.000 habitantes	23,6	25,3
20.000 a 100.000 habitantes	15,9	15,9
Mais de 100.000 habitantes	16,8	22,1

Fonte: Pedro-Rêgo e Simplício (2004)

Esta relação inversa entre dimensão do lugar e nível de envolvimento parece entrar em contradição com a relação direta antes referida entre nível de educação e participação. No entanto, é uma contradição apenas aparente pois enquanto a primeira diz respeito à participação associativa ou cívica, a segunda refere-se a um tipo de participação mais política ou institucional. Este facto, por si só, mereceria alguma reflexão.

A influência da dimensão dos lugares no envolvimento dos cidadãos deixa antever que as ligações de proximidade interpessoal e com o meio tendem a ter efeitos mobilizadores nos mesmos. Tal acontece não apenas pelo aspeto relacional (“umas pessoas trazem as outras”) mas porque o capital de conhecimento que cada indivíduo possui sobre esse meio (de dimensão mais limitada), baseado em experiências de quotidiano ocorridas durante um longo período de tempo, tende a ser mais aprofundado. A consciência desse conhecimento e os laços que o ligam ao meio tornam o cidadão mais confiante e preparado para dar um contributo.

O território local, pelo seu uso quotidiano, aparece assim como o cenário ideal para, pela prática continuada, se cultivar uma maior e mais qualificada participação e, por esse meio, impulsionar uma mudança de cultura. A importância do território geográfico é também referida por Ferrão (2001) considerando-o como um dos dois espaços potenciadores da construção da cidadania atualmente.

O autor faz menção aos traços essenciais do *espaço de fluxos* (interação, integração, conectividade e organização em rede) e do *espaço geográfico* (proximidade, encontro quotidiano e existência de especificidades sociais e culturais partilhadas pela população), concluindo que “(o) território constitui, de facto, uma componente essencial dos processos de construção social da cidadania, pelos contextos particulares de interacção social e de acção colectiva que propicia. Mas não detém, obviamente, o monopólio desses processos” (Ferrão, 2001:5).

Por tudo isto, poder-se-á dizer que a participação dos cidadãos nos processos de planeamento do território ao nível local, para além dos benefícios gerais a ela associados (referidos já neste trabalho), pode proporcionar, no contexto português, um benefício especialmente relevante: uma mudança na própria cultura de participação e na vivência da cidadania.

O presente trabalho funda-se na convicção que a utilização do território local simultaneamente como cenário e como objeto de práticas participativas com crianças e jovens, pode constituir, não só um valioso contributo para a qualidade desse território e das vivências que acolhe, mas também um veículo eficaz de mudanças de comportamento, atitudes e valores, reclamadas por vários setores da sociedade, nomeadamente no planeamento.

Para que essas mudanças ocorram há a necessidade de fazer uma *pedagogia da participação e do território* o que, constituindo um desafio quando se trata de adultos, parece ser particularmente adequado a um grupo social em processo acelerado de formação e desenvolvimento pessoal.

#### b) A participação das crianças e jovens em Portugal

A participação de crianças e jovens é muito pouco reconhecida no quadro legislativo vigente e pouco estudada em Portugal, do ponto de vista científico (Sarmento *et al*, 2007).

As escassas análises que se podem encontrar (como as que se apresentam de seguida) tomam por base o envolvimento em estruturas e momentos convencionais de participação (associações e grupos, partidos, eleições). E por esse prisma podemos ser levados a concluir que a participação das crianças e jovens tem vindo a decrescer.

Há no entanto que guardar alguma prudência na adoção de conclusões definitivas deste tipo já que, como referido por vários autores (não só ligados à temática da participação das crianças mas à participação em geral) assiste-se à emergência de novos padrões e formas de participação, fora do enquadramento tradicional, nomeadamente ao nível cívico e político. Como já mencionado neste trabalho, dinâmicas como petições, militância nos *novos movimentos sociais*, boicotes, redes de apoio, ou o uso da internet, são manifestações de um novo modo de participar, caracterizado por ser mais individualista, episódico e ligado a causas concretas (Council of Europe, 2008).

Um estudo levado a cabo pelo Instituto Português da Juventude (IPJ, 2005) junto a jovens entre os 15 e 30 anos, revelava que 86,4% destes não participava em qualquer grupo cívico, social ou político. Dos que participavam, mais de metade (52,8%) faziam-no em associações do tipo cultural, desportivo ou recreativo, aparecendo os grupos partidários com 31,8% (Figura 27).

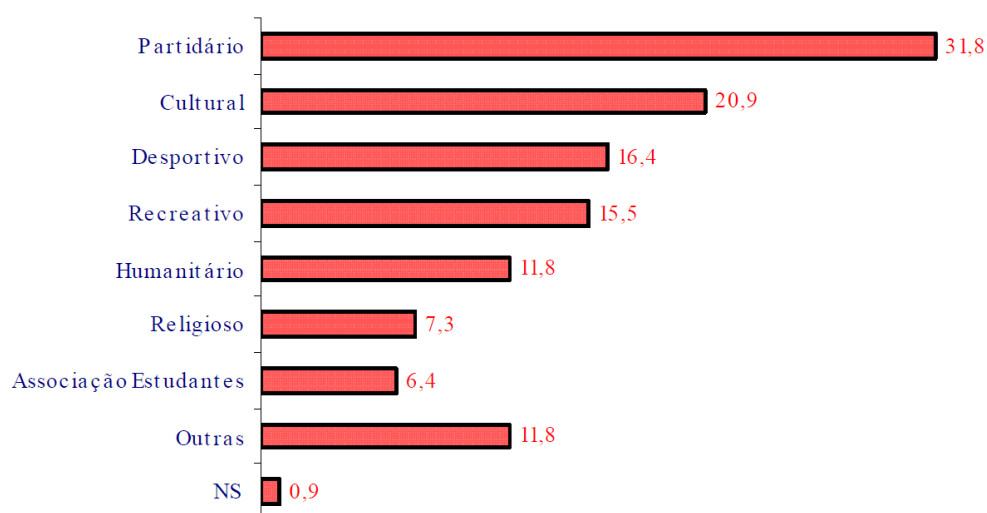


Figura 27 – Participação dos jovens entre os 15 e 30 anos em Portugal (IPJ, 2005)

Quanto à razão de não pertencerem a nenhuma associação ou grupo, aqueles que estavam nessa situação justificaram maioritariamente com a falta de vontade ou interesse (31,0%), ou falta de tempo (16,5%).

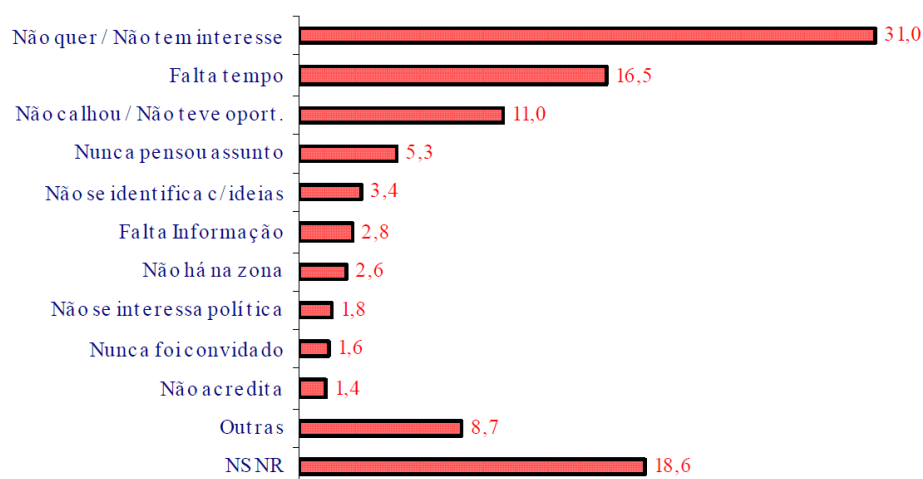


Figura 28 – Razões de não-participação (IPJ, 2005)



No que respeita às crianças mais novas os dados são escassos, possivelmente pelo não reconhecimento do seu direito de acesso a uma cidadania cívica ou política tal como é vista pela opinião dominante (Sarmiento *et al*, 2007).

O “Estudo Internacional de Educação Cívica (1994-2001)” elaborado no âmbito da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, e referido por Menezes *et al* (2005) lança alguma luz sobre o posicionamento cívico de crianças do 8º, 9º e 11º anos de escolaridade, ou seja, entre os 13 e os 18 anos. De acordo com o autor o que se verificava eram “níveis moderadamente baixos de interesse pela política, a crença de que o poder está concentrado nas mãos de uma minoria e de que o governo e os políticos não são responsivos ao cidadão comum”.

Apesar disso (ou contribuindo para isso) revelava-se uma razoável exposição à informação emitida pelos *media*, e um certo nível de debate sobre assuntos políticos, principalmente com a família. Um dado muito relevante era a predisposição para exercer o voto informado (quando chegasse a altura) bem como para o envolvimento em atividades de voluntariado. Aliás, o envolvimento em atividades extracurriculares, na escola (associações de estudantes, clubes, etc) e fora dela (campanhas, grupos de defesa do ambiente ou religiosos), era já uma das marcas fortes, apresentando em Portugal valores superiores à média internacional.

O que estes dados parecem confirmar é que, contrariamente ao discurso dominante, os adolescentes têm interesse pelos assuntos públicos e estão disponíveis para se envolver e contribuir, mas não necessariamente usando os sistemas e estruturas formais de participação e tomada de decisão que existem atualmente.

Aliás, a desconfiança relativamente aos atuais sistemas e protagonistas não é muito diferente daquilo que se verifica entre os adultos. Por outro lado, essa participação também poderá passar por tipos de envolvimento diferentes, do tipo mais “individualista e episódico” (Council of Europe, 2008) que podem ser mais ou menos intensos em função de temáticas específicas (tal como foi referido relativamente aos adultos).

Estes resultados parecem confirmar a ideia de que existe predisposição para envolvimento nos assuntos públicos mas que não é possível esperar uma participação ativa e efetiva dos jovens portugueses usando os métodos e sistemas previstos para os adultos (para os quais a sua eficácia é também duvidosa). Uma participação efetiva obrigará a *ir ao encontro dos jovens* e a utilizar métodos e linguagens que lhes sejam familiares. O que as experiências nos dizem é que é preciso *jogar* no território (mental, social, afetivo, geográfico) onde os jovens se encontram.

### c) Dinâmicas organizadas de participação das crianças em Portugal

Do ponto de vista da participação organizada das crianças e jovens na vida local, no contexto português, há três referências que merecem destaque: uma delas situa-se no domínio político-institucional (os *Conselhos Municipais de Juventude*) e as outras procuram o envolvimento direto em decisões mais concretas relacionadas com os ambientes em que as crianças vivem (o *Orçamento Participativo de Crianças e Jovens*, e a *Agenda 21 Escolar*).

#### i. Conselhos Municipais da Juventude

Os Conselhos Municipais de Juventude (CMJ) são órgãos consultivos do município sobre matérias relacionadas com a política da juventude. O regime jurídico que regulamenta tais estruturas começou por ser aprovado em 2009 (através da Lei nº 8/2009) mas de imediato sofreu contestação, nomeadamente pela Associação Nacional de Municípios.

Em causa estavam aspetos como a obrigatoriedade de prestação de apoio logístico e administrativo, por parte da autarquia, ao funcionamento e organização de iniciativas por parte do CMJ; as competências que estavam previstas para o CMJ; o receio sobre o carácter vinculativo dos pareceres emitidos; ou os direitos que assistiam aos autarcas que faziam parte do CMJ.

Esta reação, que motivou pareceres vários, incluindo do Provedor de Justiça, levantava algumas questões pertinentes (nomeadamente a relativa aos custos) mas não deixou de apresentar contornos corporativos, com sinais de receio de eventual cedência de poder (um dos casos típicos, de acordo com a literatura). Essa contestação deu origem à revisão do regime jurídico, tendo uma nova versão sido publicada pela Lei nº 6/2012, que manteve as finalidades dos CMJ, tal como estão indicados no Artigo 3º:

- *Os conselhos municipais de juventude prosseguem os seguintes fins:*
  - *Colaborar na definição e execução das políticas municipais de juventude, assegurando a sua articulação e coordenação com outras políticas sectoriais, nomeadamente nas áreas do emprego e formação profissional, habitação, educação e ensino superior, cultura, desporto, saúde e acção social;*
  - *Assegurar a audição e representação das entidades públicas e privadas que, no âmbito municipal, prosseguem atribuições relativas à juventude;*
  - *Contribuir para o aprofundamento do conhecimento dos indicadores económicos, sociais e culturais relativos à juventude;*
  - *Promover a discussão das matérias relativas às aspirações e necessidades da população jovem residente no município respectivo;*
  - *Promover a divulgação de trabalhos de investigação relativos à juventude;*
  - *Promover iniciativas sobre a juventude a nível local;*
  - *Colaborar com os órgãos do município no exercício das competências destes relacionadas com a juventude;*
  - *Incentivar e apoiar a actividade associativa juvenil, assegurando a sua representação junto dos órgãos autárquicos, bem como junto de outras entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras;*
  - *Promover a colaboração entre as associações juvenis no seu âmbito de actuação.*

Este articulado é claro na delimitação dos assuntos a abordar, que são aqueles estritamente relacionados com a juventude; os jovens são *autorizados* a opinar sobre aqueles que são considerados os *seus* assuntos apenas, e os seus pareceres não têm carácter vinculativo. Ou seja, são empurrados para uma espécie de *reserva* onde se ocupam dos seus assuntos apenas, mas com possibilidade limitada de modificar esse seu mundo.

Em termos de definição de políticas, é-lhes dada a possibilidade de contribuir para a construção de uma política de juventude, que se deve articular com todas as outras setoriais (que alguém terá definido, sem a sua intervenção). Por outro lado, o perfil institucional e normativo dos CMJ (baseado em estritas regras de funcionamento, de escolha de membros ou de indicação dos temas a abordar) levanta, mais uma vez, questões sobre a adequabilidade do método para um efetivo envolvimento dos jovens, mesmo que seja só para efeitos de consulta. Existe uma tendência para, ao tentar envolver as crianças, “replicar as instituições adultas de participação política municipal” (Sarmiento et al, 2007) e os CMJ parecem padecer desse mal.

Além disso, é pouco realista esperar uma efetiva participação com base apenas num trabalho continuado de discussão de opiniões e emissão de pareceres, ou seja, sem resultados tangíveis. Isto vai contra tudo o que são as tendências mais recentes da participação dos jovens: consequente, baseada em oportunidades de curta duração, com significado.

Este tipo de estruturas, apesar de relativamente bem disseminado na Europa, tem merecido críticas enquanto instrumento de participação efetiva. Entre essas críticas estão: o facto de não serem conduzidas com métodos adequados às crianças/jovens (espera-se que as crianças se portem como *pequenos adultos*); o terem um carácter mais representativo do que participativo; a dominância das mensagens com origem nos adultos (funcionando como *caixa de ressonância*); o condicionamento para que os jovens produzam opiniões socialmente aceitáveis; a falta de mecanismos efetivos de reporte; e a falta de poder real ou capacidade de influenciar a tomada de decisão (Thomas, 2007).

Estas críticas não significam que o mecanismo seja totalmente negativo, reconhecendo-se-lhe algum valor. Como refere Thomas (2007), “O valor social e educativo desta atividade, para as poucas crianças e jovens que nela participam, pode ser considerável, mas o impacto político tende a ser diminuto”.

A existência de um espaço onde as crianças e jovens possam fazer ouvir a sua voz é, à partida, um passo positivo, mas facilmente se poderá revelar como pouco mais do que um mecanismo *tokenístico* (Hart, 1992) ou uma “experiência alegórica” (Pereira *et al*, 2012), um reduto para onde a voz dos jovens é remetida, servindo apenas para apaziguar algumas consciências, tendo um reduzido efeito prático.

## ii. Orçamento Participativo de Crianças e Jovens

O movimento mais geral dos Orçamentos Participativos (OP), que procura aumentar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão numa perspetiva de reforço da democracia participativa, está instalado em Portugal há cerca de 10 anos, tendo a ele aderido cerca de cinquenta municípios e freguesias (Biel e Dias, 2012) em experiências nem sempre continuadas.

O movimento OP define-se a si próprio como constituindo “uma nova forma de governação assente na participação direta dos cidadãos: na identificação dos problemas e das necessidades do território, na definição dos projetos prioritários, na implementação desses investimentos, na sua monitorização e avaliação” (Biel e Dias, 2012). Esta possibilidade de intervenção direta dos cidadãos permite a inclusão de atores e temas que normalmente estão afastados dos espaços de planeamento e decisão públicos (Pereira *et al*, 2012). Entre esses potenciais atores estão as crianças e jovens.

É neste contexto que aparece o Orçamento Participativo de Crianças e Jovens que Matos (2007) define como um “projeto pedagógico com ênfase na socialização” e que “tem como diretriz básica a tomada de decisões sobre políticas, obras e serviços prestados pelo governo local, constituindo, assim, uma das esferas de participação cidadã na cidade”.

Está pois subjacente um interesse não apenas de recolha das opiniões das crianças (ou da tomada de decisão baseada nas suas preferências) mas também um efeito colateral de aquisição de competências de cidadania pelas próprias crianças.

Em Portugal, esta iniciativa deu os primeiros passos em municípios como S. Brás de Alportel, Trofa e Condeixa, havendo outros que preveem começar em breve. Por este motivo, uma análise dos resultados de tais experiências é ainda prematura e muito parcelar (Pereira *et al*, 2012). Esse carácter recente poderá explicar a variedade de abordagens que se podem encontrar nas experiências realizadas ou em lançamento.

Os processos variam no perfil (consultivo ou deliberativo); na idade do público-alvo (desde os que se dirigem à população escolar até aos que incluem jovens adultos até aos 35 anos); nos grupos que podem apresentar projetos (por turma, por grupos informais ou organizados de jovens, por instituição aderente ao projeto); na forma de apresentação e seleção das propostas a levar a cabo (em assembleias participativas, online, por sms) e na verba disponibilizada do orçamento municipal para alocar às propostas feitas pelas crianças e jovens.

Esta fase *experimental* não deixará de levantar questões políticas, éticas, metodológicas e operacionais que precisam de ser levadas em conta de forma a garantir uma efetiva e consequente participação das crianças ou jovens (Pereira *et al*, 2012). Um dos temas fundamentais neste debate será o papel dos adultos em todo o processo, em termos de intenções e postura, o que passará pela exigência de preparação adequada.

Outro aspeto sobre o qual será necessário refletir é o da expectativa de que as propostas possam aparecer de *geração espontânea* a partir dos jovens. E nos casos em que isso possa acontecer, questiona-se se as propostas refletirão necessidades reais ou apenas desejos (a diferença entre o *must have* e o *nice to have*). A clarificação desta situação passaria, por exemplo, pelo trabalho conjunto com um *facilitador* que pudesse acompanhar o processo de conceção.

Um outro perigo, relacionado com a mobilização dos participantes, é o de o processo poder *ser feito refém* de grupos organizados (políticos, cívicos) possuidores de uma determinada cultura e agenda políticas (no sentido lato do termo). Sem pôr em causa a legitimidade que lhes assiste de procurar fazer vingar essa agenda, há que cuidar de que as outras crianças e jovens, porventura com menor cultura política, se possam exprimir livremente e apresentar as suas necessidades, ideias ou escolhas individuais, de forma voluntária. Esta vertente voluntária, condição importante da participação dos jovens, pode ser posta em causa também, por exemplo, se a estrutura base de consulta ou apresentação das propostas for a turma (como acontece em alguns dos casos implementados).

Por último, dos casos conhecidos em Portugal (atrás referidos), parece, também aqui, manter-se uma certa tentação para usar métodos e sistemas que replicam os usados com os adultos, tais como reuniões, assembleias, eleições de representantes, apresentação de moções, etc. Se tal tem vantagens do ponto de vista da aprendizagem do funcionamento dos sistemas democráticos por parte das crianças, levanta questões sobre se esses métodos serão os mais adequados para usar todo o potencial de conhecimento e criatividade que estas podem colocar ao serviço da comunidade.

Para crianças e adolescentes, a utilização de métodos ativos, da área da educação não-formal, por exemplo, tem maior possibilidade de se ajustar aos interesses dos jovens, permitindo em simultâneo recolher contributos substantivos. É essa abordagem que está na base do projeto que suporta este trabalho de investigação e que será objeto de descrição posterior.

### iii. Agenda 21 Escolar

A iniciativa *Agenda Local 21* (A21L), concretização da agenda para a sustentabilidade subscrita por um significativo conjunto de nações durante a Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, teve uma experiência isolada em Portugal em 1996 e outra no ano seguinte, mas só em 2003 começaria a ser adotada de forma mais significativa.

Em 2011, um relatório elaborado pelo Grupo de Estudos Ambientais da Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa calculava que existiriam 167 potenciais processos de AL21 a funcionar no país, promovidos por municípios, freguesias ou bairros (Macedo *et al*, 2012).

O fim último é o da implementação concreta dos princípios de desenvolvimento sustentável tendo como base uma forte componente de participação pública:

*A Agenda 21 Local (A21L) consiste (...) num processo participativo através do qual se procura o consenso entre as autoridades locais e os diversos parceiros da sociedade civil com o objetivo de preparar e implementar um Plano de Ação de curto, médio e longo prazo dirigido aos problemas e prioridades locais, no qual se integrem as preocupações de proteção ambiental, de prosperidade económica e de equidade social da comunidade. (Grupo de Estudos Ambientais, 2004)*

O resultado final é pois um plano de ação concreto, com um conjunto de iniciativas a levar a efeito e que, presumivelmente, contribuirão para o desenvolvimento sustentável do território em causa.

A *Agenda 21 Escolar* é uma proposta feita às escolas para a utilização de um processo semelhante, com vista a adotar medidas de sustentabilidade no espaço escolar, proporcionando simultaneamente competências de participação às crianças e jovens. É pois “um processo em que a comunidade escolar, ou parte dela, procura o consenso na preparação de um plano de acção para procurar a sustentabilidade à escala da escola (e do meio envolvente).” (Grupo de Estudos Ambientais, 2004)

O projeto não se limita à elaboração de propostas de melhoria do ambiente físico da comunidade escolar abrangendo três dimensões: 1) a gestão sustentável dos recursos da escola, 2) a reorganização do projeto curricular (nos conteúdos e estilos de aprendizagem), e 3) a participação comunitária (envolvendo agentes da comunidade educativa, como pais, autoridades, etc).

Em Portugal, os contornos da iniciativa começaram a ser definidos em 2003, não havendo informação que permita avaliar quantitativa ou qualitativamente a adesão entretanto registada, bem como os seus resultados. No entanto existem vários casos de municípios que, ao implementar a A21L, fizeram também a implementação da sua versão escolar.

A iniciativa tem um alcance territorial limitado e uma forte dependência das estruturas de gestão da escola (e da sua vontade política). Além disso corre o perigo de se centrar demasiado nos aspetos ambientais, no seu sentido estrito. No entanto, para além dos benefícios objetivos que pode trazer à escola (ou comunidade escolar), o projeto tem como um dos seus pontos mais fortes a possibilidade de proporcionar às crianças o contacto com uma metodologia simples e fácil de assimilar em termos de ação no presente e aprendizagem para o futuro. (Figura 29)

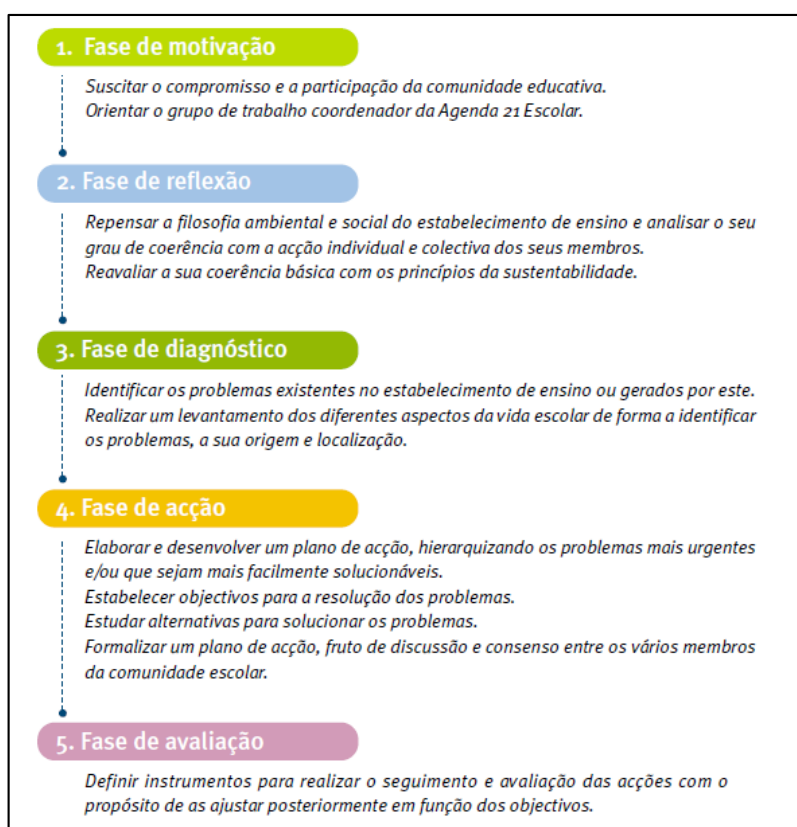


Figura 29 – Metodologia da Agenda 21 Escolar (Grupo de Estudos Ambientais, 2012),

Como referência final no domínio das iniciativas organizadas para participação das crianças e jovens, no contexto português, há ainda a mencionar o programa “Parlamento dos Jovens”, promovido pela Assembleia da República e a funcionar desde 2006. A iniciativa, que tem como objetivo principal a educação para a cidadania, é de âmbito nacional e coloca os jovens dos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico e do Secundário a debater temáticas gerais, num processo que inclui a realização de sessões ao nível local nas escolas que a ela adiram. Para além do aspeto pedagógico que encerra, não está pensado para ter impacto ao nível das comunidades e do território onde vivem.

#### 4.2.3. A GESTÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL

Na perspetiva de explorar as possibilidades de participação das crianças e jovens nos processos de gestão territorial em Portugal, importa lançar um olhar sobre a realidade existente nessa atividade e, em particular, nos aspetos mais relacionados com a participação de diversos atores. A forma como é feito o planeamento (e gestão) territorial não deixará de condicionar a maior ou menor abertura à inclusão desses diferentes atores e, em especial, as crianças e jovens.

##### a) Situação presente e desafios

*Nas últimas décadas, Portugal viveu profundas transformações no sistema de planeamento e de gestão dos territórios, que resultaram essencialmente da incorporação de princípios e orientações da UE. Estas directrizes manifestam-se em princípios e questões relacionadas com descentralização, democratização, participação, eficiência e sustentabilidade. (Chamusca, 2010:44)*

A forma como a gestão territorial é encarada e praticada em Portugal na atualidade não pode deixar de refletir um percurso que teve o seu início nas primeiras décadas do século XX e que foi sendo moldado por diversos fatores de ordem política, social e económica (para uma análise mais detalhada deste aspeto ver, por exemplo, Pires, 2005; Cardoso e Vázquez, 2007; Costa Lobo, 2011). Nesse percurso, e no contexto histórico respetivo, podem encontrar-se explicações para os diagnósticos traçados por diversos autores nos anos mais recentes.

Em 2006, o então Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, ao intervir numa conferência promovida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, identificou o que, para ele, constituíam os cinco principais fatores que punham em causa o Ordenamento do Território em Portugal (Ferrão, 2006). Sem negar as virtualidades que os sistemas então existentes teriam, o governante fez menção a: complexidade, lentidão e burocracia; centralismo e tecnocracia; *planocentrismo* (demasiada atenção nos planos quando comparada com a que é dada à sua execução); rigidez (dos planos); e, finalmente, fragmentação e desarticulação entre planos.

Por outro lado, defendia que estes fatores assumiam especial relevo por ocorrerem no contexto de um duplo *deficit* existente na sociedade portuguesa. Um *deficit* de competências por parte, principalmente, da administração pública e das empresas para fazer face aos desafios dos processos de planeamento; e um *deficit* de cultura territorial por parte de decisores, promotores e cidadãos em geral.

Também o PNPOT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território), ao identificar os “grandes problemas do Ordenamento do Território” em Portugal, identifica este tipo de dificuldades ligadas ao planeamento e gestão do território. O documento agrupa os problemas em seis grandes domínios, sendo que um deles está mais relacionado com o *processo* e *ambiente* do planeamento (enquanto os outros se relacionam mais com *conteúdo*).

O domínio em causa faz referência à “ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial” (MAOTDR, 2007). Depois, na enumeração dos diferentes problemas ligados a este domínio, podem encontrar-se aspetos como: a falta de participação dos cidadãos; a fraca capacitação técnica dos agentes envolvidos; a insuficiência de bases técnicas para o planeamento; a dificuldade de coordenação entre os diferentes agentes envolvidos; ou a opacidade, rigidez e complexidade da legislação e dos procedimentos. Este é o contexto supra-local que traduz o somatório de situações que se vão verificando ao nível local.

Um aspeto ligado ao sistema de planeamento em Portugal com relevo para este trabalho é o referido por Cardoso e Vázquez (2007) sobre a falta de apropriação dos processos de planeamento por parte dos cidadãos (setor privado e sociedade civil). Os autores defendem que o sistema prevê mecanismos com a intenção de incluir todos os atores (do setor privado e da sociedade civil) nas tomadas de decisão ao nível da *elaboração*, *supervisão*, *participação* e *aprovação* dos planos. Mas apesar das oportunidades de intervenção previstas, o processo é controlado pela Administração, que tem sempre a última palavra.

Os referidos autores mencionam que, no que diz respeito à *elaboração* dos planos, estes são desenvolvidos sempre sob a responsabilidade do governo (os de nível nacional), das comissões de coordenação regional (os de nível regional) ou das autarquias locais (os de nível intermunicipal ou municipal). Também ao nível da *aprovação*, os planos estão sujeitos, para se tornarem efetivos, à aprovação ou ratificação de diversos níveis da Administração (situação que se altera na nova legislação).

E mesmo nos mecanismos de *supervisão* e *participação*, a intervenção do público é considerada fraca já que, no primeiro, tal operação é levada a cabo por uma comissão constituída por representantes de um conjunto de organismos ligados ao Estado, e o segundo acaba por se resumir a um processo formal de consulta pública controlado pelas autoridades, com possibilidade limitada de os cidadãos poderem controlar ou influenciar a tomada de decisão de forma eficaz.

Ao nível das intenções, o discurso da importância da participação e da inclusão tem estado presente, registando-se depois dificuldades na operacionalização desse discurso. O PNPOT, por exemplo, volta a reconhecer a participação dos cidadãos como um fator-chave para a melhoria da gestão territorial em Portugal identificando tal como um dos seus seis objetivos estratégicos: “Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições” (MAOTDR, 2007:13)

Ao nível do retrato da situação atual, Pereira (2009), ao analisar a prática de planeamento em Portugal faz também referência à exagerada atenção que é dada ao plano (“planocentrismo”), que depois não é acompanhada por atenção semelhante relativamente à sua execução, avaliação e monitorização dos resultados. Na mesma linha, Pires (2005) menciona a fraca eficácia do planeamento em Portugal, fazendo referência ao paradoxo existente entre os desenvolvimentos significativos registados nos últimos 30 anos e os respetivos resultados:

*[...] apesar dos progressos na legislação, da intensificação (e disseminação) da atividade do planeamento, do aumento no número de profissionais do planeamento e da experiência acumulada pelos políticos (locais) e pelo seu staff técnico, verifica-se, paradoxalmente, um declínio na qualidade urbana e a perda de carácter do espaço rural*<sup>23</sup> (Pires, 2005:245)

---

<sup>23</sup> Tradução livre do autor. No original: “...despite the improvements in planning legislation, the intensification (and dissemination) of planning activity, the increase in the number of planning professionals and the growing experience of (local) politicians and their technical staff, one is facing, paradoxically, a declining urban quality and loss of character of rural space” (Pires, 2005:245)

Alguns passos terão sido dados desde essa altura no sentido de minorar o impacto dos fatores referidos mas a realidade demonstra que grande parte destes diagnósticos continua atual. A aprovação do PNPOP e o trabalho dos diferentes Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), por exemplo, contam-se entre os avanços dignos de registo (Pereira, 2009b) mas ao nível municipal, onde efetivamente se faz o planeamento do território e se influi no dinamismo das atividades e no quotidiano das pessoas, muito pouco foi conseguido.

Tal pode ter acontecido porque é ao nível municipal que se observa uma maior resistência à adoção de novas culturas de ordenamento do território, através dos diferentes atores: decisores políticos, técnicos e cidadãos (Ferrão, 2011). Mas certamente também porque há, a nível geral, uma (falta de) cultura instalada que precisa de passar para um outro nível, de forma a se poderem registar mudanças significativas. Tal é reconhecido pelo PNPOP ao identificar a “ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território” (MAOTDR, 2007:4) como um dos 24 problemas do ordenamento do território em Portugal.

Ferrão (2011), notando a convergência que existe entre vários autores sobre este assunto, coloca precisamente a tónica na necessidade de uma nova *cultura de território e de ordenamento de território*,

*[...]uma nova cultura de território e de ordenamento de território - isto é, crenças e valores com tradução em atitudes, competências e práticas quotidianas por parte da população, em geral, e dos membros das comunidades científica, técnica e política com intervenção direta no ordenamento do território, bem como dos seus principais stakeholders, em particular (Ferrão, 2011:115)*

O autor diferencia assim duas dimensões a ser tidas em conta na análise das condições sobre as quais se faz ordenamento do território: a *cultura de território* (da sociedade em geral em relação ao território e ao seu uso) e a *cultura de ordenamento do território* (do ambiente em que se processa o planeamento da transformação desse território).

Relativamente a este último e observando o que se passa a nível municipal, verifica-se que a maioria dos planos em vigor vem ainda dos anos 90 (ou antes). A “Avaliação da execução do sistema de gestão territorial” (DGT, 2013) efetuada pela Direção-Geral do Território em 2013 revelava que a vigência média dos PDM em Portugal era superior a 15 anos, sendo que 78,7% tinha vigência superior a 10 anos.

Tais números significam que os planos foram elaborados numa altura em que o nível de competências e de cultura territorial eram ainda menores do que são hoje, o que teve consequências na qualidade do resultado final, produzindo planos rígidos e sem sentido estratégico (Galvão, 2008; Oliveira, 2011).

Para além disso, os próprios paradigmas de expansão e crescimento urbanos sobre os quais os planos foram pensados estão hoje ultrapassados. Tal faz com que sejam reconhecidos, desde há muito, um conjunto de “*defeitos e insuficiências*” (Oliveira, 2011) que urge corrigir.

No entanto, os processos de revisão que entretanto se iniciaram, e que procuram ultrapassar essas debilidades iniciais, parecem não ter fim; um excessivo formalismo nos procedimentos e a constante alteração das *regras do jogo* (legislação, instituições, etc) têm feito com que estes processos se arrastem por vários anos, sendo sempre difícil prever a sua conclusão.

A avaliação referida indica que 65,5% dos PDM estão em processo de 1ª revisão e 11,1% nem sequer a iniciaram. E os constrangimentos existentes com os processos relativos aos PDM não são diferentes das que se registam com a aprovação de planos novos (PU ou PP).

Esta dificuldade de atualização ou aprovação dos planos tem levado a que a gestão territorial esteja a ser feita, na grande maioria dos municípios do país, através de instrumentos anacrónicos, rígidos, e que não acompanharam as rápidas mudanças entretanto ocorridas na sociedade portuguesa e mais além.



Com efeito, muitas coisas mudaram, e com grande velocidade, no contexto político, económico e social. No entanto, os processos e sistemas institucionais ligados ao ordenamento do território continuam, na generalidade, baseados em lógicas de linearidade, hierarquia e racionalidade pura, desajustadas das atuais exigências.

Mas mais importante é o facto de as mudanças de contexto não terem sido acompanhadas por uma mudança de mentalidade relativamente ao território e ao seu ordenamento por parte dos diferentes agentes envolvidos, sejam eles decisores políticos, técnicos ou cidadãos. Como refere Pereira (2009)

*(...) o processo [de planeamento] carece agora de uma atenção diferente: um acompanhamento (ainda) mais próximo das (permanentes) reconfigurações efectuadas, das dinâmicas emergentes, dos actores intervenientes. O projecto territorial, consubstanciado no plano, é continuamente posto à prova, ponderando em que medida está a corresponder aos objectivos e avaliando o possível enquadramento de novos projectos ou intenções de investimento. A pro-actividade constante exige aos intervenientes uma “cultura do território”, traduzida no seu reconhecimento como recurso vital que só gerido numa perspectiva de sustentabilidade pode servir as expectativas do colectivo (presente e futuro). (pp 93)*

O deficit de cultura territorial permanece, requerendo que sobre ele se atue de forma eficaz e consistente. Essa mudança de mentalidade e de atitude necessita de um processo de aprendizagem ativo, pela experiência, no qual precisam de estar envolvidos agentes políticos, técnicos e cidadãos.

É neste contexto que a participação das crianças e jovens, em especial a sua dimensão educativa, ganha especial relevância. O seu envolvimento, para além de poder proporcionar contributos que valem por si próprios pelas vivências que expressam, tem o potencial de desenvolver uma nova atitude para com o território que terá consequências positivas a médio e longo prazo.

O reconhecimento da necessidade de desenvolver uma *aprendizagem do território* era reconhecido pelo PNPT, ao definir como um dos seus objetivos específicos “(i)ncentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território” para cuja concretização são sugeridas como medidas prioritárias:

*Desenvolver acções de sensibilização, educação e mobilização dos cidadãos para uma cultura valorizadora do ordenamento do território, do urbanismo, das paisagens e do património em geral (...).*

*Introduzir e reforçar nos programas dos vários graus de ensino os princípios orientadores de boas práticas de ordenamento e qualificação do território (...).*

*Estimular o contributo e a participação dos jovens em acções de ordenamento do território, nomeadamente no quadro do Programa Nacional da Juventude e do Voluntariado Jovem (...).*  
(MAOTDR, 2007:60)

O projeto desenvolvido no contexto deste trabalho de investigação insere-se no âmbito referido e pretende também dar um contributo para a concretização deste desígnio de reforço da cultura territorial, bem como da própria cultura de participação.

#### b) Um enquadramento legislativo

O enquadramento legal da gestão territorial em Portugal encontra-se num tempo de transição, com a recente adoção da Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014 de 30 de Maio).

O referido diploma estabelece as bases gerais da referida política, pressupondo uma reforma subsequente dos vários documentos que regulam o planeamento e ordenamento do território, o urbanismo e edificação, o cadastro e a cartografia.

O enquadramento legal anterior, na qual a prática se vem suportando (assim continuando até à revisão dos vários regimes em vigor) era/é constituído por um conjunto de diplomas que teve a sua origem em 1998. A Lei de Bases do Ordenamento de Território e Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei nº 54/2007, de 31 de Agosto) é considerada como tendo sido determinante para colocar as questões do território na agenda política e proporcionar “a criação dos alicerces de uma reforma reestruturante, através da instituição de um sistema de gestão territorial articulado e coerente” (Galvão, 2008).

De acordo com Pires (2005), a Lei de Bases tentou consolidar uma perspectiva estratégica no planeamento bem como o reforço da participação pública no mesmo.

Tal diploma deu início a um processo de construção e compatibilização de toda a normativa neste domínio (incluindo alguma existente) que foi consubstanciado posteriormente num conjunto de diplomas e instrumentos, entre os quais se destaca o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), publicado inicialmente no DL 380/99, de 22 de Setembro, e entretanto sujeito a várias alterações.

Este regime jurídico consagra o sistema de gestão territorial, no qual assenta a política de ordenamento do território e de urbanismo, organizando-o em torno de três âmbitos: nacional, regional e municipal. Este é um dos domínios onde se regista uma diferença substancial na nova Lei dos Solos já que nesta é autonomizado o “âmbito intermunicipal” cujo conteúdo era antes considerado do âmbito municipal (v. Quadro 17)

O RJIGT (na versão do DL nº 46/2009 de 20 de Fevereiro) define, para os âmbitos referidos, os diferentes instrumentos de gestão territorial, organizados pelo tipo de funções que desempenham: 1) instrumentos de desenvolvimento territorial (de natureza estratégica); 2) instrumentos de planeamento territorial (de natureza regulamentar); 3) instrumentos de política sectorial; e 4) instrumentos de natureza especial.

Na nova Lei dos Solos esta estrutura é completamente alterada ao estar prevista a existência de apenas dois tipos de instrumentos de gestão territorial:

- *Programas*, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento. Estes instrumentos são previstos nos âmbitos nacional, regional e intermunicipal;
- *Planos territoriais*, que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo, sendo previstos nos âmbitos intermunicipal e, principalmente, municipal.

Apesar de se estar num tempo de transição, vale a pena atentar na organização do sistema de gestão territorial e os respetivos instrumentos, tal como previstos no RJIGT ainda em vigor, já que são esses que têm enquadrado a prática do planeamento em Portugal na última dezena e meio de anos. (Quadro 17)

Quadro 17 – Sistema de gestão territorial em Portugal (DL nº 46/2009 de 20 de Fevereiro)

Âmbito	Concretizado através dos seguintes instrumentos	Tipo de instrumento
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território</li> <li>- Planos Sectoriais com incidência territorial</li> <li>- Planos especiais de Ordenamento do Território: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos de ordenamento de áreas protegidas</li> <li>- Planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas</li> <li>- Planos de ordenamento de orla costeira</li> <li>- Planos de ordenamento dos estuários</li> </ul> </li> </ul>	Desenvolvimento Pol. Sectorial Nat. Especial
Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)</li> </ul>	Desenvolvimento
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT)</li> <li>- Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos Directores Municipais (PDM)</li> <li>- Planos de Urbanização (PU)</li> <li>- Planos de Pormenor (PP)</li> </ul> </li> </ul>	Desenvolvimento Planeamento

A organização do sistema de gestão territorial e a correspondência com os instrumentos referidos, evidenciam dois dados relevantes no contexto deste trabalho:

- em cada âmbito era prevista a existência de um instrumento de natureza estratégica, isto é, um *instrumento de desenvolvimento territorial*. No âmbito municipal esse carácter estratégico era atribuído aos planos intermunicipais;
- os *instrumentos de planeamento territorial*, de natureza regulamentar, e portanto vinculando os particulares, concretizavam-se apenas no âmbito municipal (apesar de os instrumentos de natureza especial também terem o mesmo tipo de carácter vinculativo).

Isto significava que 1) as decisões que afetam mais diretamente os cidadãos eram tomadas sobretudo ao nível municipal e 2) parecia existir, por parte do legislador a intenção de assegurar a existência de um olhar estratégico a todos os níveis.

No entanto, ao observar o que estava consignado para o âmbito municipal, verifica-se que a abordagem estratégica era objeto de algumas contradições. Por um lado, os instrumentos a quem se atribuía natureza estratégica (os planos intermunicipais) eram indicados como sendo facultativos; a realidade encarregou-se de confirmar que a sua existência é rara (por motivos diversos, entre os quais pode estar a crónica dificuldade cultural de cooperar, ao nível das instituições). A referida “Avaliação da execução do sistema de gestão territorial”, elaborada em Novembro de 2013 pela Direção Geral do Território, mencionava a existência de apenas 2 desses planos.

Por outro lado, ao classificar o PDM como instrumento de planeamento, abriu-se a porta à prática da sua utilização como ferramenta de gestão urbanística, muitas vezes também por falta de planos mais adequados como o PU ou o PP (Costa Lobo, 2011). Esta utilização, baseada no equívoco de uma classificação que implica uma forte componente regulamentar e que segue as práticas decorrentes de legislação anterior (Galvão, 2008), entrava em contradição com a própria definição do objeto do PDM, tal como previsto no parágrafo 1 do artigo 84º do RJGT, e que frequentemente é esquecido:

*O plano director municipal estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações estabelecidas pelos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e estabelece o modelo de organização espacial do território municipal.* (Decreto-Lei nº 46/2009 de 20 de Fevereiro do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional)

Este conjunto de sinais contraditórios relativamente ao PDM é também alimentado no PNPOT, ao fazer referência ao carácter estratégico daquele e à necessidade de refletir uma visão integrada do território municipal. (MAOTDR, 2007:69)

Ou seja, o âmbito municipal podia ficar, na prática, *órfão* de uma abordagem estratégica, essencial para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território. Como referia Galvão (2008):

*[...] perdurou também a falta de uma estratégia reflectida e eficaz de desenvolvimento territorial: os planos municipais continuaram a traduzir-se, mesmo após a Lei de Bases, em instrumentos predominantemente descritivos da realidade, simples depósitos gráficos e regulamentares das ocupações existentes, sem manifestarem uma ambição programada e coerente de optimização da utilização do espaço (pp 3)*

A menção a esta lacuna/contradição justifica-se porque a existência de um instrumento de gestão territorial ao nível municipal que assuma um carácter inequivocamente estratégico é especialmente importante num quadro em que a mobilização e envolvimento dos vários agentes locais na definição de referenciais estratégicos comuns aparece hoje como uma exigência para manter o ordenamento do território socialmente relevante (Ferrão, 2011). É uma das condições essenciais na implementação de um regime de governança.

Uma abordagem estratégica no ordenamento do território lida melhor com a permanente incerteza que é característica das sociedades contemporâneas (Pereira, 2009a). Ao definir uma linha de rumo geral e comum (construída pelos diferentes agentes) abre-se caminho para que as decisões mais programáticas possam ir sendo tomadas em função das tendências que se detetem em vários momentos do processo (Pereira, 2009b).

Esta abordagem responde melhor aos desafios de um mundo em mudança e está na base do conceito de governança territorial antes referido (v. Capítulo 2), no qual a Administração substitui uma posição de controlo por uma outra, na qual um dos seus principais papéis é o de catalisador da comunidade, nomeadamente garantindo uma visão estratégica partilhada.

Será pelo reconhecimento dessa falta de flexibilidade e pela necessidade de reforçar uma visão estratégica a nível municipal que a nova Lei dos Solos defende uma mudança de paradigma assente em 3 pilares: 1) a flexibilização do planeamento, 2) o reforço do PDM como instrumento estratégico, e 3) a reabilitação urbana como desenvolvimento das cidades. Deste ponto de vista, o novo quadro legislativo (de que a nova Lei dos Solos será a fonte) pode vir a convergir para um reforço da governança territorial ao nível municipal, mas também no âmbito intermunicipal, ao qual é dada grande ênfase.

Apesar das contradições identificadas no atual RJGT, para efeitos da identificação dos instrumentos que têm maior impacto na vida dos cidadãos (ao incluir as decisões que lhes dizem mais diretamente respeito), resulta claro que a organização prevista para o sistema de gestão territorial confirma o âmbito municipal como desempenhando um papel-chave, nomeadamente através dos instrumentos previstos (PDM, PU e PP).

A este propósito, o PNPOT é inequívoco, ao afirmar que os PMOT “constituem os instrumentos que servem as actividades de gestão territorial do município” (MAOTDR, 2007). É a este nível que são tomadas as decisões que mais influenciam o quotidiano dos cidadãos e dos ambientes que frequentam, pelo que a sua participação efetiva nas mesmas aparece como um imperativo.

#### 4.2.4. O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PLANEAMENTO AO NÍVEL MUNICIPAL

Em face da importância que é conferida aos *planos* na gestão territorial e ao seu poder de influenciar o quotidiano dos cidadãos, importa questionar qual o papel que a estes está reservado na conceção desses planos, não apenas na definição dos seus conteúdos mas no desenvolvimento do próprio processo. Ou, usando a definição clássica de participação, como está previsto que os cidadãos tomem parte nas decisões que afetam as suas vidas.

##### a) A natureza do processo de planeamento municipal e o papel dos cidadãos

Antes de revisitar o papel que é atribuído ao *público* nos processos de planeamento em Portugal, importa referir que tais processos se desenvolvem de acordo com uma determinada cultura dominante, no qual o planeamento é visto como uma atividade essencialmente técnica e objetiva, obedecendo a critérios de racionalidade *científica* (escolha e implementação do melhor caminho para atingir um conjunto de objetivos previamente fixados), e conduzida por um Estado que se supõe neutral.

Como referem Cardoso e Vázquez (2007), “(r)efletindo o seu próprio código genético, o sistema português é muito influenciado por uma visão do planeamento como uma iniciativa científica, capaz de coordenar o território como um todo” (pp 395). Esta hegemonia técnica chega mesmo a sobrepor-se às opções de carácter político, seja por omissão daqueles a quem cabia a responsabilidade de as tomar, seja por persistir uma cultura de sobrevalorização da visão técnica enquanto garante de (uma certa) racionalidade e independência, e isenta de desconfianças relativamente às suas motivações.

Na prática (nomeadamente ao nível municipal, mas não só) continua a encarar-se o processo de elaboração de um plano como uma sequência ordenada de fases, com um forte pendor técnico e alguma influência política (expressa de modo formal ou informal). O processo corresponde a uma abordagem típica de *land use planning* tal como descrita por Ferrão (2011): “1) processo descontínuo, por fases, até à adoção do plano final, 2) processo de consulta de versões preliminares do plano e negociação e 3) stakeholders utilizam o processo de elaboração do plano para salvaguardar e promover os seus interesses”. (pp 41)

Esta lógica racional, que preside à forma de fazer planeamento em Portugal, é a mesma à qual têm sido reconhecidas dificuldades em responder aos desafios territoriais que têm emergido no seguimento das mudanças acentuadas ocorridas nas últimas dezenas de anos ao nível político, económico e social (Pereira, 2009a). Aqui se começa a vislumbrar a encruzilhada em que o planeamento se encontra desde há uns anos, e da qual tem dificuldade em sair, por via da cultura de planeamento vigente (“moderna”, como lhe chama Ferrão, 2011), bem como do pesado funcionamento das instituições e dos processos (a “infraestrutura pesada”, *idem*).

Uma dessas mudanças acentuadas ocorrida na sociedade (incluindo a portuguesa) foi a multiplicação de atores presentes na *esfera* pública. Os interesses em presença num exercício de planeamento territorial são hoje muitos e variados, tendo a Administração (tomado no sentido lato de *entidades públicas que gerem o processo*) o dever de os ponderar (Correia, 1997). O sistema vigente reconhece essa natureza diversa dos interesses em presença, fazendo especial distinção entre os públicos e os particulares e conferindo-lhes oportunidades diferenciadas de intervenção.

No que respeita aos particulares, as *formas de participação* nos processos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial podem ser classificadas de diversas maneiras: *individual* ou *coletiva*; *subjéctiva* (quando há um interesse próprio envolvido) ou *objectiva*; e ainda, *directa* ou *indirecta* (através de representantes) (Correia, 1997).

A participação do *público* (especialmente dos particulares) na elaboração de planos territoriais tem sido vista mais como uma forma de legitimação do resultado final do que como uma oportunidade de lhe conferir qualidade, ou mesmo de criar sentido de comunidade.

Na essência, apesar de estarem previstas algumas de oportunidades de participação em vários momentos do processo, o controlo do mesmo e dos seus resultados é sempre da Administração, sendo escassa a influência real do *público* na tomada de decisão (Cardoso e Vázquez, 2007).

Essas oportunidades que se identificam ao longo do processo, variam na forma de participação prevista e nos destinatários. No que concerne à participação dos cidadãos (individualmente ou associados em grupos) podem ser identificados dois momentos-chave (que irão ser descritos mais á frente neste trabalho): a *preparação do plano* e a *discussão pública* (Figura 30). Ao primeiro corresponde a denominada *participação preventiva*, e ao segundo, a *participação sucessiva*.

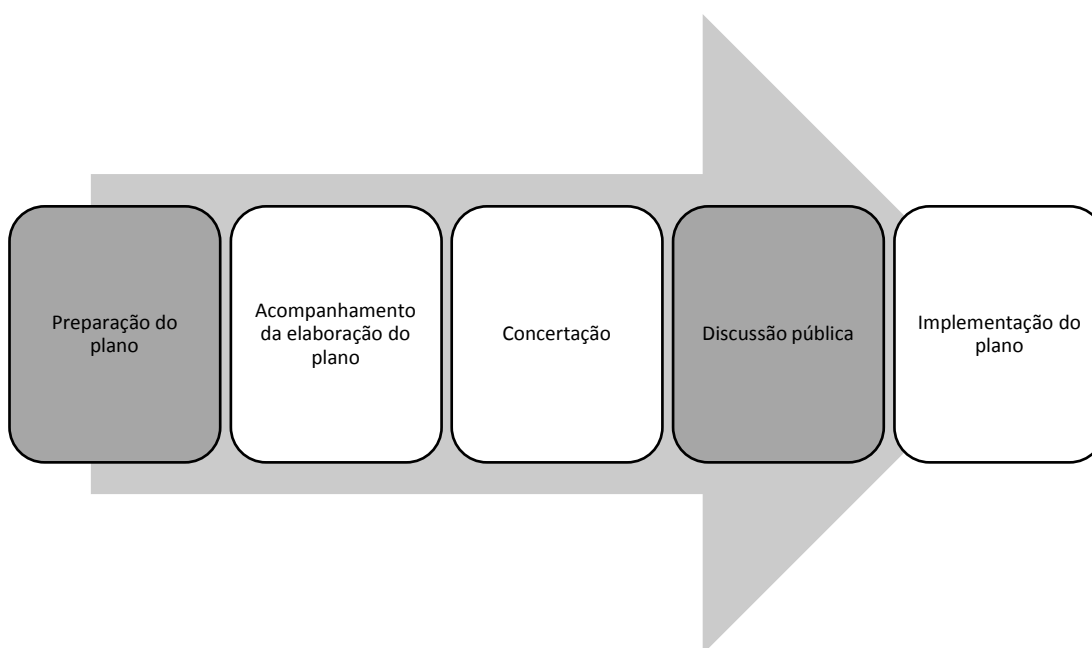


Figura 30 – Processo de planeamento formal e oportunidades de participação na legislação portuguesa

O processo de planeamento em Portugal é pois fortemente controlado pela Administração, usa uma abordagem racional de forte pendor técnico, tendo permeabilidade limitada ao contributo e participação dos cidadãos.

#### b) O quadro legal da participação pública no planeamento – análise crítica

A legislação portuguesa tem tido em consideração a participação pública, reservando espaço para que seja respeitada e levada à prática. Tal acontece no quadro legal que tem vigorado, assim como naquele que se começa a desenhar a partir de 2014.

Um dos nove princípios da Política do Ordenamento de Território e do Urbanismo, tal como era expressa na respetiva Lei de Bases (Lei 48/98 de 11 de Agosto) era o da “Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial” (alínea *f*) do artigo 5º).

A necessidade de consideração dos interesses dos cidadãos na elaboração dos instrumentos de gestão territorial estava consignada no artigo 21º do mesmo documento, que referia explicitamente:

1. *Os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública.*
2. *A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objecto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses.* (Lei 48/98 de 11 de Agosto)

Esta formulação previa a vertente participativa dos instrumentos vinculativos dos particulares (como é o caso dos instrumentos de planeamento municipal, e em particular dos Planos Municipais de Ordenamento do Território), como tal respeitando o princípio de que os cidadãos devem ser envolvidos nos processos que lhes digam diretamente respeito. Por outro lado reconhecia a existência de diversos interesses em presença que carecem de concertação.

Também a nova Lei de Bases da Política de Solos, do Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014 de 30 de Maio) refere como um dos seus princípios a “Participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais;” (alínea g) do artigo 2º). A referência à necessidade de envolvimento dos cidadãos só volta a ser feita, de forma genérica, no artigo 49º (“Informação e Participação”) quando refere:

*O procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos programas e planos territoriais assegura aos particulares as garantias gerais que a lei lhes confere, nomeadamente, a informação e os meios de participação pública efetiva, bem como o direito de apresentação de observações e sugestões à entidade responsável pela sua elaboração e de consultado respetivo processo, nos termos da lei.* (Lei nº 31/2014 de 30 de Maio)

A questão que fica em aberto em qualquer dos dois casos é a de quais serão os interesses a considerar e, relacionado com isso, quem pode ser incluído na categoria de *cidadão* (podendo a palavra ser interpretada do ponto de vista político-institucional ou cívico-social).

O RJIGT em vigor, no seu artigo 8º, faz referência aos “interesses públicos” e à necessidade da sua harmonização no contexto da conceção dos instrumentos de gestão territorial.

1. *Os instrumentos de gestão territorial identificam os interesses públicos prosseguidos, justificando os critérios utilizados na sua identificação e hierarquização.*
2. *Os instrumentos de gestão territorial asseguram a harmonização dos vários interesses públicos com expressão espacial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território.*
3. *Os instrumentos de gestão territorial devem estabelecer as medidas de tutela dos interesses públicos prosseguidos e explicitar os respectivos efeitos, designadamente quando essas medidas condicionem a acção territorial de entidades públicas ou particulares.*
4. *As medidas de protecção dos interesses públicos estabelecidas nos instrumentos de gestão territorial constituem referência na adopção de quaisquer outros regimes de salvaguarda.* (Decreto-Lei nº 46/2009 de 20 de Fevereiro do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional)

Esta redação contém alguma subjetividade quanto ao entendimento da expressão “interesses públicos”, já que se predispõe a várias leituras. Uma das delas (expressa no parágrafo 2) pode-se entender como referindo aos interesses dos diversos setores do público (económicos, culturais, sociais, ambientais, etc), fazendo mesmo referência à necessidade de ter em conta aspetos de sustentabilidade e solidariedade intergeracional (razões de participação das crianças e jovens).

Mas “interesses públicos” pode também referir-se aos interesses dos vários setores (e níveis) da Administração Pública com jurisdição no território em causa, sendo este entendimento reforçado pela presença exclusiva destes, prevista na lei, nos mecanismos de acompanhamento da elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

Finalmente, “interesses públicos” pode ainda referir-se ao que a Administração possa considerar como *o interesse público* da comunidade em causa, nas suas diferentes facetas (nos setores de atividade da responsabilidade da administração); esta última aceção (suscitada no parágrafo 1) pressupõe a existência de um conjunto de metas comuns (definidas ou consensualizadas) que se procuram alcançar e estão na base das opções tomadas do ponto de vista territorial.

O nível mínimo de participação, do ponto de vista formal, é aquele que está previsto na legislação, em concreto no RJIGT (por exemplo, na versão do Decreto-Lei n° 46/2009 de 20 de Fevereiro).

De facto parece ser de realçar a ideia de *nível mínimo*, pois nada impede que a Administração, enquanto promotora das iniciativas de participação pública, vá para além do que está consignado na lei. Em grande parte dos casos, infelizmente, essa Administração (que promove os planos) fica-se pelo estritamente obrigatório, por aquilo que se poderia considerar com os *serviços mínimos*.

Os técnicos e/ou políticos que adotam esta postura entendem, por desconhecimento ou por convicção, a participação, não como uma oportunidade de envolver os cidadãos, qualificar o processo e assegurar uma melhor implementação do resultado, mas apenas como um imperativo legal. Como refere Baptista (2008)

*A participação pública é raramente vista como um elemento essencial no processo de planeamento por muitos políticos e técnicos da área, apesar da retórica emergente sobre a inquestionável importância do envolvimento das forças vivas locais na mobilização de interesses e recursos para uma acção estratégica e concertada. Para muitos políticos e técnicos os momentos de participação pública consagrados na legislação acabam por se revelar episódios de defesa de interesses próprios e não da colectividade, contestação desinformada ou pura e simples manipulação política por parte de adversários locais que não compreendem a benevolência dos planos e políticas que estão a ser propostos.*(pp 10)

Este entendimento por parte de técnicos e políticos (muitas vezes fundamentado em experiências reais), complementado por uma limitada cultura de participação construtiva e positiva, tende a reduzir os processos de participação a meros procedimentos formais, que se realizam apenas dada a sua obrigatoriedade, e sobre os quais não há qualquer *investimento* (em recursos materiais e humanos, em tempo, ou em criatividade, por exemplo).

No seguimento do que vinha consagrado na LBOTU (e referido na nova Lei dos Solos), o RJIGT preconiza, para todos os instrumentos de gestão territorial, dois direitos fundamentais a serem concedidos aos cidadãos, a título individual ou coletivo, no sentido de os “aproximar” dos processos associados ao exercício do planeamento: o direito à informação (artigo 5º) e o direito de participação (artigo 6º).

Do ponto de vista jurídico e administrativo estes artigos traduzem para a gestão territorial o que está consignado, no quadro legal português, na Constituição da República Portuguesa (CRP) e no Código de Procedimento Administrativo (CPA). Aliás, a CRP menciona mesmo no seu artigo 65º, nº 5 “a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território” (Oliveira, 2004).



i. O direito à informação

O direito à informação, nível mais elementar de envolvimento nas decisões públicas, pode também ser considerado como um pré-requisito importante para uma efetiva e consciente participação. Como referem Craveiro e Nunes da Silva (2000) “A participação da população só é possível quando a população está informada (...)” pelo que, também por esse motivo, não deve ser negligenciada. Este direito está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 286º, como um “direito análogo aos direitos, liberdades e garantias” (Oliveira, 2004).

A sua aplicação ao domínio da gestão territorial, vinha consignado no artigo 12º da LBOTU, sendo depois concretizado no RJIGT quando indica expressamente que “(t)odos os interessados têm direito a ser informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”. (Decreto-Lei nº 46/2009 de 20 de Fevereiro do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional)

A lei faz referência à forma como esse direito pode ser exercido, nomeadamente mencionando a consulta de processos, a obtenção de cópias de atas de reuniões deliberativas e a obtenção de informações sobre os conteúdos dos instrumentos de gestão territorial. Uma vez mais, este pode ser considerado como o *nível mínimo* de acesso a informação relativa aos processos que possam estar a ter lugar ou estejam em vigor. No entanto, notar-se-á que, da forma como está articulado o nº 2 do artigo 5º, terá de ser o cidadão ou entidade a tomar a iniciativa de procurar a informação, algo que será muito pouco comum e que denota uma postura defensiva por parte da Administração.

Poder-se-á argumentar que a lei tenta garantir que ao menos aqueles direitos podem ser reclamados pelos cidadãos, mas uma Administração (seja ao nível nacional, regional ou, principalmente, municipal) pró-ativa e empenhada em manter o público informado, poderá (dir-se-ia mesmo *deverá*) fazer bem mais do que isso, principalmente num contexto de *sociedade de informação* em que vivemos.

ii. o direito à participação

O direito à participação previsto no RJIGT transpõe também o que está previsto, de forma mais geral, na CRP (artigo 267º) e no Código do Procedimento Administrativo (CPA), concretizando, mais uma vez, o estabelecido na Lei de Bases, nomeadamente no artigo 21º.

Concretamente, no que toca à participação dos particulares, o artigo 6º do RJIGT salvaguarda a possibilidade da sua participação, individualmente ou associados, nas várias fases por que passam os instrumentos de gestão territorial (da conceção à avaliação):

1. *Todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.*
2. *O direito de participação referido no número anterior compreende a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, bem como a intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a aprovação.* (Decreto-Lei nº 46/2009 de 20 de Fevereiro do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional)

De novo se prevê a possibilidade de efetuar *pedidos de esclarecimento* (que mais não são que pedidos de informação, eventualmente mais direcionados) mas também de *formulação de sugestões*, o que parece ser um nível de contributo bastante fraco, também considerando que a iniciativa espontânea dos cidadãos não é uma das marcas da cultura de participação vigente.

No que respeita à elaboração dos instrumentos de planeamento territorial (à escala municipal), a *fase de discussão pública*, de caráter obrigatório, assume grande protagonismo, patente no destaque que lhe é dado no articulado do artigo 77º e que a prática confirma ao constituir-se como a oportunidade mais significativa de participação dos cidadãos (Vasconcelos *et al*, 2009). No entanto, na sua passagem à prática, podem identificar-se um conjunto de debilidades que fazem com que esta oportunidade se perca ou não seja aproveitada da melhor maneira.

Em primeiro lugar, a concentração no tempo (e no espaço?) da ocasião para debate ou apresentação de sugestões, para além de comportar um risco acrescido de passar despercebido aos cidadãos, é potencialmente geradora de tensões, não propiciando as condições para uma troca de informações e pontos de vista que seja aberta, serena, construtiva e transparente. Além disso, esse facto não facilita uma preparação cuidada e o amadurecimento das propostas que se queiram apresentar. Aos cidadãos pede-se sobretudo que *reajam* (Innes e Booher, 2004).

Por outro lado, os métodos utilizados nesta fase, chamada de *participação sucessiva*, são frequentemente pouco apropriados a um envolvimento real dos cidadãos. Um dos erros correntes é o da utilização de linguagem não entendível (porque demasiado técnica), quer nos elementos que se colocam à disposição para consulta, quer nas sessões públicas que se levam a cabo.

Essas sessões públicas, apesar de serem uma iniciativa positiva, são muitas vezes mal conduzidas, permitindo que um reduzido número de participantes mais comunicativos (ou melhor preparados) monopolize as intervenções ou que o debate em plenário resvale para a discussão de assuntos particulares ou dos casos pessoais. Infelizmente, para alguns políticos e técnicos, conseguir ter sessões com muitas presenças é medida suficiente para considerarem que houve envolvimento dos cidadãos, independentemente da quantidade daqueles que efetivamente interveio e da qualidade das intervenções (Innes e Booher (2004) baseados na sua experiência nos E.U.A., fazem um retrato deste tipo de sessões públicas que não difere muito do que acontece no contexto português).

Para além disso, só muito raramente as opiniões ou sugestões dadas pelos cidadãos nessa fase são consideradas e influenciam realmente o plano. Tal pode não estar relacionado necessariamente com a qualidade ou pertinência das mesmas mas com razões ligadas ao próprio processo.

Por um lado, as sugestões são dadas numa fase final do mesmo, sendo mais difícil compatibilizá-las com uma linha de pensamento amadurecida durante muito tempo, ou mesmo provocar-lhe alterações significativas.

Por outro lado, o processo ganha uma magnitude tal que as sugestões dos cidadãos, normalmente muito mais concretas (nomeadamente se forem dadas a título individual), terão tendência a parecer irrelevantes, desvanecendo-se por entre conceitos *macro*, como *estratégias*, *prioridades*, *zonamento*, *estrutura*, que estão articulados segundo uma determinada lógica mais abrangente. Além disso, convém não esquecer que a Administração (a promotora do plano) guarda para si a prerrogativa de decidir sobre o destino das sugestões que lhe cheguem, após a ponderação das mesmas (Craveiro e Nunes da Silva, 2000; Cardoso e Vázquez, 2007).

Por último, há um conjunto de dificuldades mais operacionais que impedem que a *fase de discussão pública* possa constituir uma fonte de enriquecimento dos planos pelo contributo efetivo dos cidadãos. Essas dificuldades estão relacionadas com a falta de recursos (financeiros e materiais) que facilitem a participação; com a disponibilidade temporal dos cidadãos (normalmente ocupados durante o dia e pouco disponíveis para ocasiões a realizar aos serões ou ao fim de semana); ou com os processos de divulgação e informação, muitas vezes insuficientes.

As debilidades associadas à *participação sucessiva* podiam ser minimizadas com a promoção e utilização de outras oportunidades ao longo do processo; nada impede que tal aconteça e, mais uma vez, só depende da Administração.

A lei prevê outros tipos de participação, havendo uma em particular que reforça, de forma mais vinculada, a possibilidade do público poder influir nos conteúdos dos instrumentos de gestão territorial. Tal acontece com a inclusão de um período de recolha de contributos no início do procedimento: a *participação preventiva*.

No que respeita aos PMOT, o RJGT faz referência a um período, no início do processo “para a formulação de sugestões e para a apresentação de informações sobre quaisquer questões que possam ser consideradas no âmbito do respectivo procedimento de elaboração” (Artigo 77º, nº2). Este período, com a duração mínima de 15 dias, abre um conjunto de oportunidades, caso a Administração esteja genuinamente interessada dele tirar partido. Caso contrário, como acontece frequentemente, é mais uma ocasião que passa despercebida à generalidade dos cidadãos.

O *timing* previsto para realizar a *participação preventiva* (no início do processo) parece ser o ideal para iniciar uma reflexão coletiva e sem preconceitos sobre o território. Este tempo inicial proporciona a oportunidade para todos os interesses em presença se manifestarem e se confrontarem, numa troca de pontos de vista que pode constituir uma boa base para dar início a um trabalho mais informado (Oliveira, 2004). Este tempo de identificação de interesses e de troca de pontos de vista pode incluir todos os diferentes atores e grupos sociais, incluindo as crianças e jovens. Com efeito, **no atual quadro legal, a participação preventiva aparece como um momento de eleição para poder trazer os jovens a participar nos processos reais de gestão territorial**. Mas tal exige uma abordagem diferente daquela que tem sido prática corrente.

O sistema previsto na lei inclui um outro procedimento que poderia ser melhor aproveitado como oportunidade de alargar, de forma efetiva, a participação nas tomadas de decisão ao longo do processo: o *acompanhamento* (de elaboração dos planos). Esta operação tem entre os seus objetivos, para além de assegurar a compatibilidade com outros planos e atos da Administração Pública, a promoção de uma “adequada concertação de interesses” (DL nº 46/2009, artigo 75º).

Todavia, os mecanismos previstos para o acompanhamento e supervisão do processo são fracos do ponto de vista da participação dos cidadãos (Cardoso e Vázquez, 2007), focando-se, quase em exclusivo, nos interesses dos diversos organismos da Administração Pública com jurisdição no território.

Em primeiro lugar, o acompanhamento dos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor é facultativo; tal significa que os instrumentos de maior proximidade com a realidade dos cidadãos (e que têm o potencial de os afetar mais diretamente) não têm qualquer obrigatoriedade de acompanhamento, a não ser por entidades de coordenação regional; só no final da elaboração da proposta de plano está prevista a realização de uma conferência de serviços “com entidades representativas dos interesses a ponderar” (DL nº 46/2009, artigo 76º).

Por outro lado, nos Planos Diretores Municipais prevê-se que esse acompanhamento seja feito apenas através de uma Comissão, instituída para acompanhar o desenvolvimento do plano, e cuja composição é limitada a “representantes de serviços e entidades da administração directa ou indirecta do Estado, das Regiões Autónomas, do município e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano” (DL nº 46/2009, artigo 75-Aº).

Estamos pois no domínio da “harmonização dos vários interesses públicos com expressão espacial” (DL nº 46/2009, artigo 8º) em que os interesses em presença são apenas os dos serviços da Administração.

A articulação desses interesses é necessária, mas enfrenta os seus desafios dado que, em grande parte dos casos, para além de existir um conhecimento limitado ou indireto do território em causa, se assiste a uma defesa pura dos interesses de cada uma das entidades por parte dos seus representantes, naquilo que é a expressão de uma cultura de governança baseada numa lógica setorial e profundamente fragmentada (Breda-Vázquez *et al*, 2009).

Apesar de se reconhecer que as Comissões de Acompanhamento desempenham um papel importante na busca de articulação dos interesses públicos entre si e na concertação dos mesmos, pode questionar-se a razão pela qual a supervisão/acompanhamento do processo é feito apenas por representantes da Administração através dos seus organismos de nível regional ou nacional (Cardoso e Vázquez, 2007).

Em face das mais recentes mudanças políticas e sociais que fizeram emergir uma sociedade mais fragmentada, este órgão, se reinventado (por exemplo através de um contributo mais efetivo da sociedade civil), pode constituir uma plataforma interessante para a prática da articulação de interesses na busca de um tipo de interesse público que é cada vez mais uma realidade em construção (Ferrão, 2011).

Fica portanto por resolver como pode ser feita a concertação entre os interesses públicos e os particulares já que, para estes, no atual quadro legal, o *acompanhamento* terá de ser exercido através de pedidos de informação, tendo em conta que nenhum outro mecanismo institucional está previsto.

Os três *momentos de participação* (Oliveira, 2004) acima referidos têm relevância diferente na prática das autarquias que privilegiam, para além do direito à informação, a *participação sucessiva* através dos momentos de discussão pública (Vasconcelos *et al*, 2009). A *participação preventiva* é mais eficaz que a *sucessiva*, mas pode ser considerada mais trabalhosa (Correia, 1997; Craveiro e Nunes da Silva, 2000) e esta pode ser uma das razões do menor *investimento* que nela se faz.

No entanto, mesmo no quadro do atual sistema, uma utilização mais extensiva da *participação preventiva* poderia constituir uma oportunidade para explorar um aumento da contribuição substantiva dos cidadãos nos processos de planeamento e gestão do território. Porque, na realidade, a prática da participação nesses processos limita-se, na maior parte dos casos, a um exercício formal de consulta controlado pela Administração, em vez de ser um tempo de diálogo e negociação (Cardoso e Vázquez, 2007).

Exemplos de envolvimento mais efetivo dos cidadãos existem (por exemplo, no âmbito das iniciativas Agenda Local 21), mas são ainda minoritários num panorama que é dominado pela passividade, formalidade e inconsequência. Esta sensação de “não serviu para nada”, aliada a uma demora exagerada no processo de elaboração dos planos (como acontece na realidade), faz emergir nos cidadãos uma insatisfação geral e uma descrença nos próprios processos participativos, desmotivando futuras participações.

Dir-se-ia pois que, no que respeita às ocasiões formais de participação no planeamento, e ao período de *discussão pública* em particular (que é a oportunidade mais evidente de participar), se regista uma situação que configura um *círculo vicioso* com dificuldades em ser quebrado: a participação é considerada insuficiente e incipiente, mas as ocasiões que vão sendo proporcionadas acabam por desmotivar ainda mais os cidadãos para outras oportunidades, pela sensação de inutilidade da sua presença ou contributo.

### 4.3. OS JOVENS E A GESTÃO TERRITORIAL EM PORTUGAL: A LIGAÇÃO POSSÍVEL

A implantação de práticas de gestão territorial participada (ou, no sentido mais lato, de governança territorial) é uma tendência irreversível, a nível global, seja no norte industrializado ou no sul em desenvolvimento. Em Portugal, o PNPOT é claro no reconhecimento dessa inevitabilidade, fazendo menção à necessidade de encontrar formas de, dentro dum esforço maior de envolvimento dos cidadãos, prever espaços e meios para uma maior participação dos jovens.

Tomando como base o referencial proposto no capítulo 3, sugere-se que uma maior participação dos jovens no planeamento em Portugal passe por intervenções ao nível das *componentes críticas de contexto* (de modo a melhorar as condições existentes), e também pela realização de um número crescente de *episódios* de planeamento que constituam contributos para o aumento do capital social e da cultura de participação (para além dos resultados diretos que possam trazer).

Em ambos os casos (contexto e *episódios*) existe um grupo de oportunidades na realidade portuguesa que podem ser aproveitadas, complementando outros esforços mais dedicados que se queiram levar a cabo. A exploração dos diferentes contextos com relevância para a possibilidade de participação de crianças e jovens na gestão territorial em Portugal ao nível local, feita ao longo deste capítulo, revela que existem já hoje algumas oportunidades estruturadas cujo uso pode contribuir para aumentar/melhorar a participação dos jovens no planeamento.

**Em primeiro lugar**, o *ambiente escolar* contém um conjunto de condições favoráveis para explorar com os jovens as questões do território e da cidadania. Tal ambiente tem uma importância grande na sua vivência quotidiana já que é o local onde passam parte significativa do seu tempo diário. É, portanto, um dos seus *territórios*, não apenas geográfico mas também social e emocional.

Além disso, tal ambiente está associado à aprendizagem, o que pode ser útil para garantir uma predisposição propícia à aquisição de competências e conhecimentos relacionados com o território e o seu ordenamento, bem como com a participação cidadã. Tal pode ser conseguido por duas vias:

- A via curricular – fazem parte do *currículum* de algumas disciplinas dos vários graus de ensino matérias com relação mais ou menos estreita com o território e seu ordenamento (Geografia, Ciências da Natureza), e com a cidadania (Formação Cívica). Tal pode servir de ponto de partida para a abordagem dos assuntos do ordenamento do território e do planeamento;
- A via extracurricular – o ambiente escolar oferece normalmente um conjunto de outras atividades (clubes, projetos, sessões, etc) que podem ser aproveitados para abordar os temas em causa.

As iniciativas que possam aproveitar o ambiente escolar são essencialmente de tipo educativo, com reflexos esperados ao nível do desenvolvimento de competências e efeitos de médio-longo prazo. Está-se no campo do desenvolvimento do *capital humano* e do *capital social*. Intervenções neste domínio *empurram* os limites à participação relativos à capacidade dos jovens e à sua relação com os adultos.

**Em segundo lugar**, existem as oportunidades de envolvimento das crianças e jovens em iniciativas e projetos estruturados que visam a sua aproximação às realidades locais, tais como as que foram mencionadas: Orçamento Participativo Jovem, Conselhos Municipais da Juventude, Agenda 21 Escolar, ou Cidades Amigas das Crianças.

Apesar de serem iniciativas propostas a nível nacional (e/ou internacional) são instrumentos ao dispor da Administração local para promover uma maior participação dos jovens nos processos de decisão de âmbito local, seja através de auscultação; de participação direta na decisão; ou de conceção e implementação de ações. São pois instrumentos ao serviço da *governança local*, um dos componentes críticos de contexto, para cuja melhoria podem contribuir.

Este tipo de projetos tem um duplo resultado: 1) contribuem para qualificação daqueles envolvidos (com impacto em termos de competências pessoais e nas culturas antes referidas), mas também 2) proporcionam a potencial ocorrência de transformações concretas no território, para as quais os jovens contribuem. Há pois um potencial efeito de médio-longo prazo associado a outro de curto prazo, sendo a possibilidade de ver resultados concretos no curto prazo de grande importância quando se trabalha com jovens.

No mesmo domínio da governança local, e em face dos novos padrões de participação, não se pode descurar o papel dos espaços *informais* e *não-estruturados*, nomeadamente os que têm como base as tecnologias de informação e comunicação. Este “espaço de fluxos” (Ferrão, 2011) é também um dos *territórios* ocupado pelos jovens, normalmente com mais intensidade do que quaisquer outros cidadãos. Aparece assim como mais um espaço onde Administração e jovens podem interagir.

Finalmente, e **em terceiro lugar**, na fronteira entre os processos de governança local e os *episódios* de planeamento, podem usar-se as oportunidades conferidas pelo enquadramento legal existente. Nesse sentido, podem identificar-se dois momentos do processo formal de planeamento do território ao nível local cuja utilização é passível de incluir uma participação das crianças e jovens:

- Na participação preventiva – através de uma recolha ativa dos contributos dos jovens, usando os métodos mais adequados;
- Na participação sucessiva – através da realização de *atividades próprias* onde os conceitos e as propostas possam ser *traduzidos* para uma linguagem entendível, ou explorando a possibilidade de organizar espaços de diálogo e construção intergeracionais.

O enfoque deste tipo de oportunidades é predominantemente orientado aos resultados do processo concreto de planeamento em causa, mas terá também efeitos ao nível das aprendizagens nos domínios do território e das competências de cidadania.

As oportunidades referidas situam-se dentro do enquadramento institucional existente e são mencionadas para ilustrar que num eventual esforço de aumentar a participação dos jovens, há soluções passíveis de ser aproveitadas. Tais soluções têm um valor educativo associado, com repercussões a medio-longo prazo (ao nível das culturas de território e de ordenamento do território, bem como da aquisição e uso de competências de cidadania), mas algumas permitem uma intervenção mais imediata, desde que convenientemente acolhidas e facilitadas.

Tal pode implicar adaptações a um grupo social específico, como aquele que é constituído pelos jovens (como as que deveriam ocorrer ao incluir os jovens nos processos de participação *preventiva* e *sucessiva*). Este tipo de ajustamento é fundamental para evitar o erro comum de utilizar com os jovens as mesmas técnicas e abordagens que são usadas com os adultos.

O potencial uso (de algumas) das oportunidades existentes deve fazer parte dum esforço concertado e mais abrangente que possa incluir a adoção de outro tipo de estratégias. A fim de atingir melhores resultados e alargar o *tabuleiro* de participação essas estratégias devem incidir sobre as componentes críticas de contexto (no sentido de as tornar mais favoráveis) e, sobretudo, sobre a realização de *episódios* de planeamento de diversos tipos e alcances, que permitam uma aprendizagem pela experiência, por parte dos jovens.

Nas realidades municipais portuguesas existem componentes de contexto nas quais os governos locais podem atuar diretamente, caso queiram adotar estratégias que contribuam para ter os jovens a participar nos processos de gestão territorial.

Tal é o caso das componentes relacionadas com 1) a cidadania e as culturas e práticas de participação (“O cidadão e o coletivo”), 2) com a capacitação dos jovens, com o seu papel na comunidade e com as relações intergeracionais (“Dinâmicas jovem-adulto”), e 3) com a normativa, as estruturas, os processos e os recursos (“Governança local”). Para cada uma destas podem ser identificadas estratégias passíveis de ser adotadas para impulsionar a participação dos jovens no planeamento (Quadro 18).

Quadro 18 – Estratégias para melhorar o contexto de participação dos jovens no planeamento em Portugal

Componentes de contexto	Estratégias possíveis
O cidadão e o coletivo	<p>Todas as que impulsionem a participação pública e a cidadania ativa no seio da comunidade, incluindo a capacitação dos cidadãos. Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilização de informação <i>online</i> sobre os instrumentos de gestão territorial e sobre os potenciais processos em curso</li> <li>– Atitude pró-ativa na recolha de contributos em períodos de <i>participação preventiva</i> (sessões, contactos dedicados)</li> <li>– Adoção de métodos ativos de consulta em períodos de discussão pública (sessões descentralizadas participativas, <i>focus group</i>, consultas direcionadas a diversos <i>stakeholders</i>)</li> <li>– Utilização de ferramentas <i>online</i> para processos de consulta e debate (em assuntos do território e outros)</li> <li>– <i>Workshops</i> sobre assuntos do território (ex: espaços públicos, imagem da cidade, como se planeia, classificação de espaços)</li> <li>– ...</li> </ul>
Dinâmicas jovem-adulto	<p>Em ambiente escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aproveitamento de atividades extracurriculares no ambiente escolar (clubes, grupos, projetos, Parlamento dos Jovens)</li> <li>– Uso mais frequente do território como ponto de partida para um conjunto de aprendizagens, também do âmbito escolar (nas Ciências, na História ou na Geografia, na Química ou na Física, na Educação Física ou nas Artes Visuais)</li> <li>– Realização de sessões em contexto escolar sobre os assuntos do território, conduzidas por técnicos da Administração local</li> </ul> <p>Adesão a projetos ou dinâmicas organizadas/estruturadas: Orçamento Participativo Jovem, Agenda Local 21 (incluindo a sua vertente Escolar), Cidades Amigas das Crianças</p> <p>Outras iniciativas dedicadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Focus group</i> intergeracional para debater assuntos da comunidade</li> <li>– Ocasões de formação para técnicos sobre como lidar com as crianças e jovens (incluindo as técnicas mais apropriadas a utilizar)</li> <li>– Programas desenhados para o aumento da cultura do território e do ordenamento do território (ex: programas de ocupação de tempos livres relacionados com o património ou com espaços públicos)</li> <li>– <i>Workshops</i> com vertentes pedagógica e consultiva (sobre determinado plano/projeto)</li> </ul>
Governança local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estratégias ou políticas municipais destinadas às crianças e jovens de tipo setorial (ex: mobilidade) ou abrangente (ex: Cidades Amigas das Crianças)</li> <li>– Estruturas juvenis no contexto da governança urbana (Conselho Municipal da Juventude, fóruns, iniciativa Jovem Autarca)</li> <li>– Estruturas de decisão sobre investimentos públicos locais (ex: Orçamento Participativo Jovem)</li> <li>– Jovens conselheiros a colaborar de forma contínua com o departamento de planeamento (no âmbito de programas de voluntariado ou estágios, por exemplo)</li> <li>– <i>Focus group</i> (composto por jovens) de carácter contínuo, a ser consultados a intervalos regulares (ex: uma vez cada trimestre)</li> <li>– Alocação de recursos (humanos e materiais) que facilitem a participação dos jovens em processos de consulta pública sobre a elaboração de instrumentos de gestão do território</li> <li>– Estabelecimento e utilização de redes e comunidades <i>online</i> que possam servir de espaços de debate e consulta aos jovens sobre assuntos da comunidade/território</li> <li>– Adesão a dinâmicas de planeamento que preveem especificamente lugar para as crianças e jovens (ex: Agenda Local 21 Escolar)</li> </ul>

Mas as estratégias que visem modificar as condições de contexto devem ser complementadas com outras que promovam a ocorrência de *episódios* de planeamento, tendo os jovens como destinatários ou, preferencialmente, como protagonistas. São estes *episódios* que, no concreto, providenciam oportunidades aos jovens de fazer uma aprendizagem pela experiência, sendo por isso mais eficazes.

Tais *episódios* podem tomar várias formas e ter âmbitos e alcances diferentes, desde projetos limitados no tempo e no espaço, até ao envolvimento em exercícios de conceção e monitorização de instrumentos de gestão territorial, como Planos de Pormenor ou Planos de Urbanização. Podem assim referir-se como exemplos de oportunidades possíveis:

- Envolvimento em exercícios de planeamento urbano abrangente (PU, PP), nomeadamente nas fases de *participação preventiva* e *sucessiva*
- Planeamento de um espaço público – concursos de ideias inter-escolas
- Consultas sobre projetos urbanos específicos (ex: uma ciclovia, um parque, a pedonalização de uma rua)
- Participação em exercícios de diagnóstico sobre o ambiente urbano
- Participação em ações de requalificação do património ou de embelezamento de espaços públicos
- Projetos de âmbito territorial a desenvolver como atividades extracurriculares em contexto escolar (em parceria com as escolas)

A promoção destes *episódios*, para além de carecer de uma cobertura política e institucional inequívoca, terá de ser feita de acordo com uma metodologia que tenha em conta os princípios fundamentais da participação das crianças e jovens, bem como as melhores práticas que se foram revelando em inúmeras experiências organizadas em várias partes do globo.

A parte final deste trabalho procura precisamente explorar uma abordagem metodológica passível de implementação na realidade portuguesa.

#### 4.4. SÍNTESE

A participação dos jovens na atividade do planeamento e gestão territorial em Portugal resume-se a algumas experiências pontuais, não havendo registo de uma abordagem sistemática e intencional nesse sentido.

Apesar do efetivo das gerações mais novas ter vindo a diminuir nos últimos anos, e o seu peso relativo ser inferior ao que acontece na generalidade do mundo (nomeadamente o do hemisfério norte com o qual se deve comparar), continuam a existir razões que apontam para os benefícios de tal participação.

São por isso válidas as razões ligadas à coesão social (e às relações intergeracionais), à sustentabilidade, à relevância dos serviços públicos, aos direitos das crianças, à qualidade de vida, à capacitação individual e à formação, ao aprofundamento da democracia, ou ao desenvolvimento da cidadania ativa. E em Portugal assumem ainda especial importância os aspetos ligados à promoção de culturas: de território, de ordenamento do território e de participação.

Mas para que seja possível melhorar a situação neste domínio e passar a incluir os jovens no planeamento, é preciso ter um entendimento do contexto que o condiciona e, em particular, os aspetos relacionados com as *componentes críticas* desse contexto (tal como são propostas neste trabalho): o lugar das crianças na sociedade portuguesa, a cultura de participação no país, e o enquadramento institucional que molda a forma de fazer planeamento em Portugal.



No que respeita ao lugar que as crianças ocupam na sociedade portuguesa, para além de se tornarem cada vez mais *invisíveis* (por serem menos e estarem menos no *espaço público*), pode dizer-se que existe um conjunto de condições favoráveis de acolhimento. Tal é expresso no enquadramento legislativo que garante mecanismos de *proteção* e *provisão*, apesar de ficar aquém no que respeita à *participação* (os três *P* previstos na Convenção dos Direitos da Criança). Mas os cuidados estendem-se à educação, à segurança social, à saúde, aos tempos livres, ou ao trabalho infantil. Segundo a análise de alguns autores, em Portugal, as crianças e jovens são associados, simultaneamente, a dois conceitos um pouco contraditórios: *problemas* (a que estão sujeitos ou causam) e *esperança* (de virem a ser protagonistas de um país melhor).

Uma análise às práticas de participação em Portugal confirma a ideia de que a cultura de participação é baixa. Pelo menos no que diz respeito às formas tradicionais de participação política e cívica. Os antecedentes histórico-políticos e a crónica falta de recursos são apresentados como razões principais para tal facto. Mas o nível de educação é também referido como um fator importante na maior ou menor apetência para participar. E simultaneamente reconhece-se a existência de formas novas e menos convencionais de participação às quais existe alguma adesão.

Este último aspeto é especialmente evidente nos jovens, aos quais também se apontam níveis baixos de participação efetiva (continuada) ao nível cívico, político ou social. O que os estudos revelam é que existe interesse por parte dos jovens nos assuntos da *esfera pública* mas uma grande desconfiança nos sistemas e estruturas formais de participação existentes. E mesmo as dinâmicas organizadas que preveem a participação dos jovens (Agenda Local 21, Orçamento Participativo ou Conselhos Municipais da Juventude) padecem do mal de querer replicar as metodologias e abordagens usadas no contexto dos adultos, possivelmente por serem controladas por estes.

Ainda na perspetiva de análise do contexto onde a participação dos jovens se pode fazer, é importante deitar um olhar sobre o panorama da atividade do planeamento do território. Esse olhar revela um conjunto de desafios significativos, consubstanciados em lentidão e opacidade dos processos, burocracia, centralismo, desarticulação, rigidez, ou demasiado foco nos planos. Ou seja, um ambiente pouco convidativo para receber contributos dos cidadãos, em particular os mais jovens.

Como resultado verifica-se que os planos que gerem o território são anacrónicos, havendo uma grande dificuldade em substituí-los por outros, mais flexíveis e mais adaptados às mudanças que o mundo vem experimentando. Mas um dos maiores desafios, apontado por diversos autores (e em documentos oficiais) é o da insuficiente cultura cívica e a falta de participação dos cidadãos, a que se junta a falta de uma cultura territorial. A fim de ultrapassar tais lacunas, os mesmos autores referem a necessidade de atuar ao nível das aprendizagens, incluindo nesse processo as crianças e jovens.

Finalmente, em termos do enquadramento onde a participação dos jovens pode ocorrer, verifica-se que as oportunidades de participação dos cidadãos em geral nos processos formais de planeamento em Portugal são bastante limitadas. Os políticos e principalmente os técnicos continuam a reservar para si o papel principal de controlo, assente na legitimidade democrática e/ou na hegemonia do conhecimento científico, sendo abertas apenas três *janelas de oportunidade* para a sociedade civil poder contribuir. Tal acontece nos períodos de *participação preventiva* (designação já de si não isenta de crítica por colocar os cidadãos numa posição *defensiva*), de *participação sucessiva* (fase de inquérito público), e por ocasião da fase de *acompanhamento*, em particular na concertação de interesses (embora aqui os cidadãos estejam normalmente excluídos). Na realidade, a ênfase é dada principalmente à fase de *inquérito público*, resumindo-se este a um processo de consulta que usa os meios convencionais, muito pouco participativos.

Por tudo isso, há quem defenda que a participação dos cidadãos na elaboração de planos territoriais tem sido encarada mais como uma forma de legitimar as opções tomadas pela Administração do que uma oportunidade de conferir mais qualidade ao processo e construir sentido de comunidade.

Tendo em consideração estas condições de contexto perguntar-se-á quais são as possibilidades de envolver os jovens no planeamento do território. As condições podem de facto não ser as mais favoráveis mas existem oportunidades, dentro do atual panorama, que podem ser aproveitadas.

Tal acontece no ambiente escolar (sendo a escola um dos parceiros-chave em qualquer esforço neste sentido), através da utilização dos diferentes programas e iniciativas que têm como objetivo envolver os jovens (Orçamento Participativo, Agenda Local 21, Conselhos municipais da Juventude ou Cidades Amigas das Crianças) e, finalmente, fazendo uso das ocasiões formais que estão previstas na legislação (*participação preventiva e participação sucessiva*), adaptando-as a este tipo específico de público.

O uso destas oportunidades existentes deve fazer parte dum esforço concertado e mais abrangente que inclua a adoção de outro tipo de estratégias mais inovadoras ou que têm sido menos utilizadas em Portugal (referidas no Capítulo 3 e neste).

A fim de atingir melhores resultados, alargando o *tabuleiro* onde se joga a participação dos jovens, essas estratégias devem incidir, por um lado, sobre as *componentes críticas de contexto* (no sentido de as tornar mais favoráveis). Neste particular, em função da realidade portuguesa e numa perspetiva de médio-longo prazo, assumem especial importância as componentes críticas de contexto relacionadas com o domínio sociocultural: a capacitação dos jovens, a aprendizagem da cidadania, o papel dos adultos, mas também o aumento da cultura geral de participação e de território.

Por outro lado, as estratégias de envolvimento precisam de estar fundadas na realização de *episódios* de planeamento de diversos tipos e alcances, que permitam uma aprendizagem pela experiência, por parte dos jovens. A qualidade e intencionalidade de tais *episódios* são fatores importantes para ir consolidando uma cultura de participação aplicada aos assuntos do território.



## 5.

### Uma metodologia de inclusão de crianças e jovens em processos de transformação do território em Portugal

O presente capítulo refere-se ao estudo de um caso onde se pretendeu testar o envolvimento de jovens nos assuntos do território. Relata-se assim o trabalho prático levado a cabo no contexto desta investigação, que consistiu na aplicação de uma possível metodologia de envolvimento de jovens nos processos de *pensar o território*. Tal foi feito através do desenvolvimento de um projeto, ao longo de um ano, no município de Proença-a-Nova, tendo envolvido um núcleo central de 15 adolescentes e a colaboração pontual de mais de uma centena de outros.

A aplicação da metodologia é descrita em detalhe nas suas seis fases sendo, para cada uma delas, feita uma análise e reflexão dos resultados alcançados e dos desafios encontrados. Estas reflexões dão origem a um conjunto de recomendações para potenciais usos futuros da metodologia (ou de partes dela).

#### 5.1. INTRODUÇÃO

A proposta feita nesta tese é a de que, depois de muitos anos a debater níveis de participação e intensidades de envolvimento, a participação das crianças e jovens passe a ser abordada com um enfoque particular em dois aspetos que se influenciam mutuamente: as *componentes críticas de contexto* (dos domínios sociocultural e político-institucional) e os *episódios* de participação. As primeiras delimitam o *tabuleiro* onde se desenvolve o jogo da participação. Os segundos são o *jogo* em si, ao proporcionar as diferentes ocasiões concretas para os jovens se envolverem na transformação dos ambientes onde vivem e das suas comunidades. E, dessa maneira, desenvolverem competências pessoais e sociais que melhor os capacitam como cidadãos.

A influência mútua entre estes dois aspetos é patente, principalmente se se lhes adicionar uma dimensão temporal. As questões de contexto condicionam a ocorrência de *episódios* em termos do seu número, qualidade e impacto, por exemplo, enquanto a realização de vários *episódios*, e os respetivos resultados, vão *empurrando*, com o tempo, os limites impostos pelo contexto, melhorando-o.

As estratégias para envolver os jovens no planeamento (que se justifica pelas razões que foram sublinhadas ao longo deste trabalho) passam assim por intervir em cada um desses aspetos: no contexto (e nos seus aspetos mais críticos) e/ou nos *episódios*.

No âmbito deste trabalho de investigação foi decidido levar a efeito um *episódio* de participação de jovens, organizado de acordo com uma metodologia delineada para maximizar o impacto nos próprios jovens e nos processos de planeamento para os quais pudesse contribuir.

## 5.2. APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DISCUSSÃO METODOLÓGICA

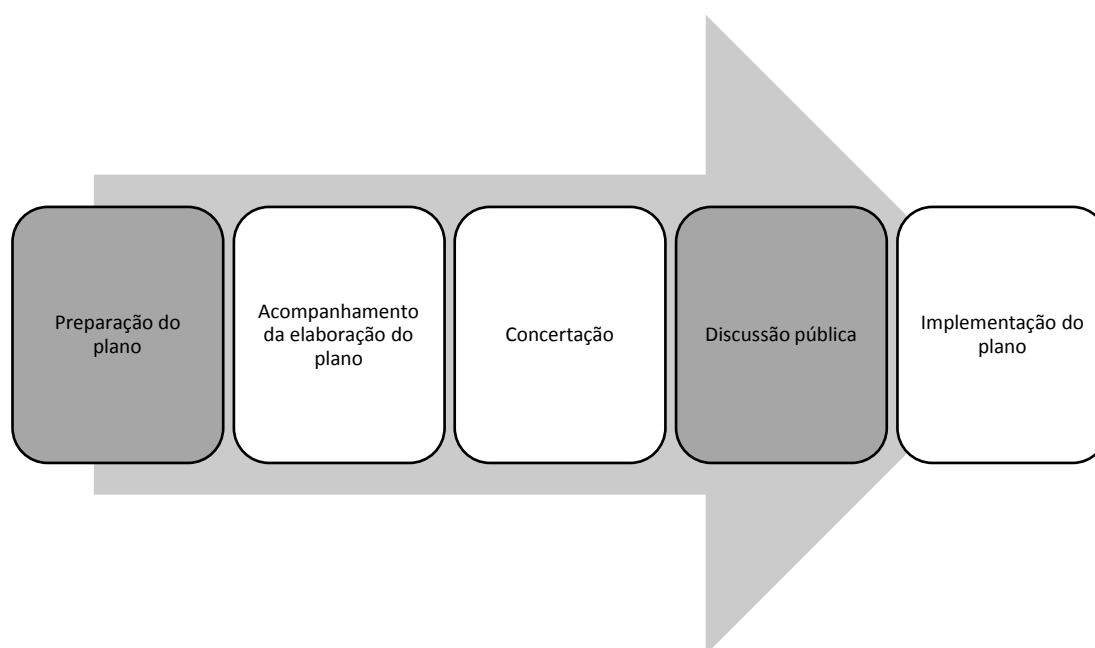
### 5.2.1. ENQUADRAMENTO

As diferentes reflexões feitas sobre a participação pública, em particular dos jovens, em processos de transformação do território estiveram na origem da construção de uma metodologia que pudesse ser testada no contexto português. Tal metodologia deveria ser vista como uma resposta à seguinte questão de base:

*“Como pode um município, enquanto entidade promotora e gestora dos processos de planeamento do território, prever nestes a inclusão de crianças e jovens de forma relevante?”*

A metodologia foi concebida para poder ser utilizada na organização de vários tipos de *episódio* mas no caso vertente foi considerada a sua aplicação num hipotético caso de *participação preventiva*, uma das oportunidades antes identificadas como passível de ser aproveitada dentro do atual enquadramento normativo do planeamento.

Assim sendo, tomou-se como ambiente de partida o enquadramento processual ao qual os municípios têm estado obrigados aquando da elaboração de um Plano Municipal de Ordenamento do Território (PMOT), nomeadamente os de escala urbana. Conforme referido em capítulo anterior, tal enquadramento, regido pela legislação própria (em particular o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT), encara o planeamento como um exercício de cariz essencialmente racional e forte pendor técnico, concentrando a participação do público em duas fases principais: durante a Preparação do Plano (*participação preventiva*) e durante a Discussão Pública (*participação sucessiva*) (Figura 31).



Fonte: Autor, baseado no DL 46/2009

Figura 31 – Momentos de participação no processo formal de planeamento em Portugal

Ao ter como enquadramento um cenário hipotético de *participação preventiva*, pretendia-se recolher opiniões e sugestões de forma livre e sem as limitações associados à *participação sucessiva*, na qual o público é chamado a pronunciar-se sobre uma determinada proposta entretanto construída por outrem, num exercício que pode ser classificado como *reativo*. Neste caso pretendia-se encorajar uma abordagem construtiva, sendo a mesma livre de constrangimentos.

Não obstante esse contexto de maior liberdade proporcionado pela *participação preventiva*, não deixou de se ter em conta a existência de um conjunto de aspetos substantivos que se espera sejam cobertos nos PMOT (nomeadamente os PU e PP), tal como definidos nos artigos 88º e 91º do referido RJIGT, referentes ao “Conteúdo material” dos planos.

Tal significa que houve a preocupação de que a metodologia proposta fosse capaz de captar as opiniões dos jovens relativamente a aspetos que pudessem ser considerados pertinentes num contexto de elaboração de um PMOT à escala urbana (ou de um projeto urbano).

Em particular, consideraram-se como relevantes as considerações que estivessem relacionadas com os aspetos mencionados no Quadro 19.

Quadro 19 – conteúdo material dos PMOT com relevância para o caso de estudo

Conteúdo	Referência no RJIGT
Valores culturais e naturais a proteger	<i>Alíneas a) do art. 88º e a) do art. 91º</i>
Localização de equipamentos de uso e interesse coletivo, incluindo zonas verdes	<i>Alíneas b) do art 88º e c) e i) do art. 91º</i>
Sistema urbano de circulação de transporte público e privado	<i>Alínea b) do art 88º</i>
Espaços públicos, de circulação viária e pedonal	<i>Alíneas c) e g) do art 91º</i>
Localização e distribuição das diversas funções urbanas	<i>Alíneas c) do art. 88º e d) do art. 91º</i>
Áreas a recuperar ou reconverter	<i>Alínea c) do art 88º</i>
Cores a materiais a utilizar	<i>Alínea e) do art 91º</i>
Demolição, conservação e reabilitação das construções existentes	<i>Alínea f) do art 91º</i>

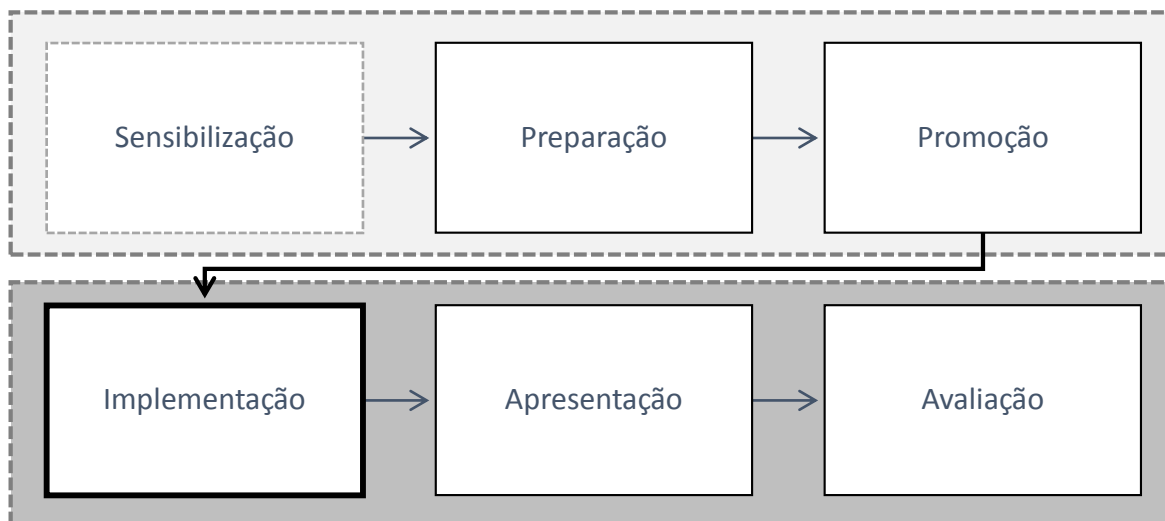
Fonte: Autor, baseado no DL 46/2009

Apesar da metodologia testada ter sido concebida numa lógica de conjunto (e um consequente sentido de *unidade*), procurou-se que os seus componentes e as técnicas utilizadas fossem suscetíveis de poderem ser empregues de forma isolada noutro tipo de exercícios nos quais se pretendesse recolher a opinião das crianças e jovens, ou mesmo tê-los como agentes ativos da construção de soluções que qualifiquem o território.

Tal será o caso, por exemplo, dos exercícios de discussão pública sobre um determinado plano, ou de procedimentos relativos a projetos de qualificação urbana (espaços públicos, equipamentos e espaços verdes, por exemplo).

### 5.2.2. APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE METODOLOGIA

A metodologia utilizada, pensada de acordo com as boas práticas relatadas pela literatura, assenta num *roteiro* composto por [1+5] fases que, a ser percorrido, pode contribuir para que a participação de crianças e jovens ao nível local possa ser assegurada de uma forma efetiva, trazendo resultados positivos para o processo e para os próprios participantes (Figura 32).



Fonte: Autor

Figura 32 – Proposta de metodologia de envolvimento de crianças e jovens no planeamento em Portugal

As seis fases referidas estão agrupadas em 2 períodos principais:

- Um período preparatório (fases de Sensibilização, Preparação e Promoção) – no qual se esboçam os contornos do processo a levar a cabo e se envolvem os parceiros;
- Um período participativo (fases de Implementação, Apresentação e Avaliação) – no qual os jovens têm o papel central na afinação do processo, na produção de conteúdos e na sua apresentação.

As fases referidas têm diferentes propósitos, podendo cada uma delas compreender diversas etapas que procuram garantir a relevância do processo de envolvimento das crianças e jovens:

- Fase de **Sensibilização** – esta fase será necessária no caso da iniciativa de promoção de um processo de participação de crianças e jovens pertencer a uma entidade externa ao município (tal como aconteceu com o caso em estudo). Consiste na apresentação da ideia, na sensibilização para a temática, e numa primeira avaliação das condições existentes bem como dos potenciais moldes em que o projeto poderá decorrer.
- Fase de **Preparação** – a fase de preparação de todo o projeto inclui 3 etapas principais:
  - a análise do contexto: demografia, realidade juvenil, sociedade, economia, espaço geográfico, etc. A compreensão de tais aspetos podem levar à necessidade de afinação do modelo de intervenção;
  - negociação: com os decisores e técnicos cujas esferas de ação estejam relacionadas com o projeto, tendo em vista o acerto do quadro de referência em que a intervenção pode ser feita (incluindo o quadro temporal);

- mobilização e preparação de recursos: inclui a recolha de imagens e documentos, a preparação de material promocional e apresentações, a potencial formação de colaboradores, e a planificação de sessões presenciais.
- Fase de **Promoção** – esta fase inclui também múltiplas etapas, a saber:
  - Divulgação genérica em contexto escolar (estudantes, professores e pais e suas associações representativas) e juvenil (associações de juventude existentes);
  - Apresentação direcionada para algum grupo etário específico que se entenda como público-alvo;
  - Comunicação externa, com o objetivo de informar e de credibilizar o projeto.
- Fase de **Implementação** – é a fase principal de todo o projeto no qual se criam as condições para recolher as opiniões e os contributos dos jovens participantes, num processo que pode ter diversos níveis de envolvimento pessoal (e, portanto, de profundidade de resultados). Como etapas desta fase incluem-se:
  - Mobilização dos participantes: com a perspetiva de que o envolvimento e participação devem ser voluntários;
  - Diagnóstico: no contexto de exercícios de tipo de *participação preventiva* os jovens são chamados a, sem constrangimentos particulares, mapear a realidade vista pelos seus olhos. Caso se trate de um exercício de auscultação sobre um processo particular de transformação do território, será a altura para compreender e opinar sobre as razões que levam à transformação em causa;
  - Análise de resultados: convergindo para a síntese dos elementos mais marcantes;
  - Elaboração de propostas: a etapa que marca a construção das diferentes propostas feitas pelas crianças e jovens.
- Fase de **Apresentação** – é uma fase de grande importância, não apenas para a inclusão efetiva das propostas dos jovens nos processos de planeamento, mas também da própria credibilização do processo participativo. Esta credibilização refere-se aos jovens em si (ao ver o seu contributo ser tido em atenção) mas também ao público em geral (ao ver que os processos participativos são tidos em conta, em particular as opiniões dos jovens). Como etapas principais, inclui:
  - Preparação da apresentação: não apenas dos resultados mas também dos próprios jovens, já que devem ser eles próprios a apresentar o resultado do seu trabalho;
  - Sessão de apresentação pública: em particular aos decisores políticos mas também a outros agentes com interesse nos resultados e no próprio processo de planeamento;
  - Divulgação externa: passagem de informação ao público em geral, com resultados colaterais ao nível de credibilização do processo.
- Fase de **Avaliação** – a avaliação de um processo participativo desta natureza reveste-se de especial importância ao constituir uma oportunidade de melhorar em futuras ocasiões. No caso vertente, por se tratar de uma experiência, a importância da avaliação revelava-se ainda mais importante. Previu-se assim uma fase de avaliação com dois enfoques principais: 1) o impacto que tal processo teve nos participantes, ao nível individual (“O que aprendi com isto?”) e 2) uma avaliação do próprio processo em si, numa perspetiva de aprendizagem para futuras situações

As diferentes fases e respetivas componentes, aplicadas ao caso em estudo, são resumidas no Quadro 20.



Quadro 20 - Metodologia aplicada ao caso de estudo

Fases	Etapas	Objectivos	Público-alvo ou envolvimentos	Meios/técnicas
<b>Sensibilização dos agentes decisores</b>	Sensibilização das estruturas de direção	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Primeiro contacto, sensibilização para a temática</li> <li>– Apresentação do projeto</li> <li>– Compreensão das oportunidades existentes (planos ou processos em curso, atividades regulares, etc) e de contactos relevantes</li> <li>– Aferição das possibilidades e moldes de cooperação (recursos disponíveis)</li> </ul>	Agentes autárquicos: - decisores políticos (educação / juventude / planeamento) - técnicos Agentes escolares: - Direções das EB2/3	- ofício + contacto telefónico - sumário executivo do projeto - reuniões - “Benefícios na participação”
	Análise de contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compreensão das características específicas do concelho, do contexto juvenil, dos hábitos (escolares e de lazer)</li> <li>– Afinação da proposta de modelo de intervenção</li> </ul>	Agentes autárquicos Agentes escolares Individualidades relevantes	- entrevistas
<b>Preparação do quadro de referência da intervenção</b>	Negociação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acerto do quadro de referência em que a intervenção pode ser feita (incluindo quadro temporal)</li> </ul>	Agentes autárquicos Agentes escolares	- reuniões
	Mobilização e preparação de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recolha de registos fotográficos e documentais relevantes</li> <li>– Preparação e produção de meios de divulgação</li> <li>– Preparação/treino de potenciais colaboradores disponibilizados pelos agentes decisores (ou voluntários de entre os técnicos)</li> <li>– Preparação de sessões e materiais</li> </ul>		- recolha/captação de imagens - leitura de documentos - sessões de trabalho
<b>Promoção da iniciativa</b>	Divulgação em contexto juvenil	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação genérica do projeto</li> <li>– Sensibilização no contexto do público-alvo (criação de <i>momentum</i>)</li> <li>– Recolha de reações e sugestões</li> <li>– Recrutamento de eventuais colaboradores entre os professores</li> </ul>	Conselhos Municipais da Juventude Grupos formais ou informais de jovens	- atividade concreta - apresentação ppt - envio de folheto + ofício - cartazes em meio escolar
	Divulgação em contexto escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>– (Eventual afinação no modelo de intervenção)</li> </ul>	Associação de estudantes Professores Associação de pais	- apresentação ppt - cartazes em meio escolar
	Comunicação externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Divulgação do projeto</li> <li>– Credibilização do projeto</li> </ul>	Público em geral	- artigos em imprensa local
	Apresentação direcionada	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação detalhada da ideia e dos objetivos do projeto</li> <li>– Auscultação/sensibilização sobre o projeto e temáticas</li> </ul>	Jovens na faixa etária desejada	- sessão presencial em contexto de sala de aula (3º ciclo)

		<ul style="list-style-type: none"> <li>subjacentes: participação dos jovens, sua relação com a comunidade e o meio em que vivem</li> <li>– Experimentação do que poderá ser o desenrolar do projeto (métodos ativos)</li> <li>– Criação de empatia facilitador/jovens</li> <li>– Seleção de equipa de coordenação (jovens)</li> <li>– Incentivo à adesão/inscrição no projeto</li> <li>– (Eventual afinação no modelo de intervenção)</li> </ul>		<p><i>[intervenção de um agente autárquico seria útil]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- atividades educativas</li> <li>- conversa</li> </ul>
<b>Implementação</b>	Mobilização dos participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registo (voluntário) e envolvimento dos participantes</li> </ul>	Jovens participantes (inscritos voluntariamente para integrar o projeto – nº max. ideal: 30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comunicação eletrónica</li> <li>- autorização parental</li> </ul>
	Sessão de Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mapeamento da realidade pela perspetiva dos jovens</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- safari fotográfico?</li> </ul>
	Sessão de Análise dos Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Análise dos resultados recolhidos</li> <li>– Síntese dos elementos mais marcantes</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- vários</li> </ul>
	Sessão de Elaboração de Propostas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboração de um Caderno de Reflexões e Propostas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- vários</li> </ul>
<b>Apresentação de resultados</b>	Sessão de preparação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Treino dos jovens participantes em competências de apresentação</li> <li>– Preparação da apresentação e dos materiais</li> </ul>	Jovens participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>workshop</i></li> <li>- <i>role-play</i></li> </ul>
	Apresentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação dos resultados do projeto (conteúdos) e sua discussão</li> </ul>	<p>Decisores políticos (executivo municipal e/ou de freguesia)</p> <p>Agentes escolares</p> <p>Membros do Conselho Municipal da Juventude</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sessão presencial</li> </ul>
	Divulgação externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Devolução de informação</li> <li>– Credibilização da iniciativa e da intervenção dos jovens</li> <li>– Dar exemplo de um processo participativo</li> </ul>	Público em geral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>press release</i></li> </ul>
<b>Avaliação</b>	Sessão de Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avaliação da participação na experiência</li> <li>– Avaliação do impacto pessoal: “o que aprendi com isto?”</li> <li>– Recolha de contributos para melhoria deste tipo de processos</li> </ul>	Jovens participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jogos de avaliação</li> <li>- debates</li> </ul>

Avaliação do projeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação dos resultados da avaliação pelos participantes</li> <li>– Avaliação de todo o processo pela perspetiva da autarquia (inclusive do seu envolvimento): “Que mais-valias?”; “Como se poderia melhorar?”</li> <li>– Aferição da possibilidade de desenvolvimentos no domínio da intervenção participativa (não apenas com crianças/jovens)</li> </ul>	Agentes autárquicos	- sessão de trabalho
----------------------	--	---------------------	----------------------

Fonte: Autor

### 5.2.3. PRINCÍPIOS ORIENTADORES PARA UMA METODOLOGIA DE ENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS E JOVENS A NÍVEL MUNICIPAL

A metodologia adotada teve subjacente um conjunto de princípios que, sendo baseados na literatura, foram considerados essenciais para garantir o caráter verdadeiramente participativo do envolvimento das crianças em processos de transformação territorial:

1. *Caráter voluntário* – como em qualquer exercício de participação, os jovens devem participar de forma informada e se for da sua vontade. Tal implica que, apesar da abordagem promocional ao potencial público poder ser feita através de grupos organizados (turmas, clubes, equipas, agrupamentos de escuteiros, etc), é desejável que participem apenas aqueles que demonstrem tal interesse;
2. *Elasticidade* – qualquer exercício de envolvimento dos jovens que seja de iniciativa da Administração (nomeadamente a municipal) deve garantir um grau significativo de abertura e uma predisposição para lidar com a incerteza. Tal permitirá, não apenas fazer ajustamentos em função das condições locais (os contextos), como, mais importante, incluir os contributos trazidos ao processo pelos próprios jovens, podendo aqueles implicar mudanças de direção ou enfoque ao longo do processo;
3. *Ser consequente* – deverá ser claro, desde o início, o que se espera do envolvimento dos jovens e qual a utilização que vai ser feita dos contributos que eles virão a dar. Tal não implica que todos os contributos serão utilizados (como o dos outros cidadãos não são) mas nenhum deixará de ser objeto de ponderação após os jovens terem tido a oportunidade de os apresentar. Subjacente a esta condição está um genuíno interesse da Administração em acolher os contributos dos seus mais jovens cidadãos;
4. *Pró-atividade* – a metodologia proposta pressupõe não apenas um interesse genuíno por parte do promotor mas o assumir de um papel pró-ativo no envolvimento do público nos processos de planeamento e gestão, em particular das crianças e jovens. Tal postura contrasta com o que é tradicional no contexto português onde a Administração tem normalmente um papel passivo, esperando pelo contributo dos cidadãos em vez de ir empenhadamente na busca do mesmo;
5. *Diversidade e dinamismo* – pressupõe-se a utilização de um conjunto de métodos variados e ativos, adaptados aos contextos e públicos em causa, sendo os jovens um caso especial deste ponto de vista;
6. *Não-disruptivo* – a metodologia proposta procura aproveitar as dinâmicas e estruturas existentes na comunidade/território em causa e não impor do exterior algo que possa ser considerado como um *fardo* a adicionar aos compromissos individuais e coletivos existentes;

7. *Pedagógico* – assume-se que qualquer processo desta natureza deve implicar uma componente educativa (no seu sentido lato). Por um lado é necessário dotar os jovens de um entendimento sobre conceitos rudimentares de planeamento do território (do ponto de vista da substância e do processo); mas, por outro, é também preciso que os atores (adultos) envolvidos, nomeadamente os técnicos, estejam mais à vontade ao lidar com um tipo particular de público e com as atitudes e métodos que lhe sejam mais adequados;
8. *Compensador* – um exercício de participação de crianças e jovens deve, tanto quanto possível, revelar-se útil para todas as partes envolvidas ou relacionadas: jovens, técnicos, autoridades políticas, e a própria comunidade/território em causa. Esses benefícios podem ser de curto, médio ou longo prazo, e incluem aspetos de desenvolvimento pessoal e relacional, bem como de aumento da qualidade das soluções resultantes do processo;
9. *Enfãse da comunicação e na relação* – os aspetos comunicacionais e relacionais são críticos para o efetivo envolvimento dos jovens e para a consideração dos seus contributos num esforço mais lato de participação do público. Tais aspetos são importantes não apenas na capacidade de atrair os jovens e de os fazer descobrir as temáticas relacionadas com o planeamento do território, mas também na forma como se valoriza externamente o contributo que eles possam dar a tal processo;
10. *Enraizado na experiência (do) local* – o conhecimento acumulado pelos jovens através da utilização dos diversos lugares do território (muito para além dos espaços que lhes estão especialmente dedicados) constitui um ponto de partida fundamental para qualquer abordagem participativa que os procure incluir.

Estas características estão em linha com os princípios enunciados por diversos autores, e que são resumidos por Chawla e Kjörholt (1996):

*Para que as crianças realmente participem no planeamento é preciso mais do que lhes perguntar apenas a sua opinião. É preciso um período prolongado de tempo, e implica envolver as crianças e adultos num processo aberto, em que se não conhece o resultado final. De forma a captar, durante o processo, a diversidade de ideias, sentimentos e habilidades criativas das crianças, é necessário empregar uma variedade de métodos de expressão como textos, desenhos, fotografias, modelagem, e teatro. As relações entre crianças e adultos também precisam de ser avaliadas cuidadosamente. Serão os adultos a ter o papel estrutural e de liderança, ou será dada às crianças uma ampla esfera de liberdade para formular os seus problemas e prioridades, selecionar estratégias de ação e métodos de pesquisa, e aplicar os resultados?*<sup>24</sup> (pp 43)

---

<sup>24</sup> Tradução livre do autor. No original: “For children to really participate in planning requires something more than just asking them about their opinions. It takes an extended period of time, and means involving children and adults in an open-minded process in which no one knows the final outcome. In order to grasp the wide variety of children’s thoughts, feelings, and creative abilities in the course of this process, it is necessary to invite a variety of expressive methods, such as texts, drawings, photographs, model-building, and drama. The relations between the children and adults also need to be carefully evaluated. Do adults take the leading and structuring role, or are the children allowed a wide sphere of freedom to formulate their own problems and priorities, select action strategies and research methods, and document and apply results?” (Chawla e Kjoerholt, 1996:43)

#### 5.2.4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA: OPÇÕES E PRESSUPOSTOS

A fim de testar a aplicabilidade da metodologia, foi desenhado um projeto que pudesse ter como objeto uma comunidade concreta e um espaço urbano real. A construção de tal projeto teria de resultar de um compromisso entre a inclusão dos elementos distintivos da metodologia proposta (baseados nos princípios enunciados) e os recursos disponíveis, nomeadamente o facto de toda a condução do processo ser feita apenas por um indivíduo, o investigador.

A abordagem ao projeto e à sua preparação foi assim feita com base em algumas opções essenciais relativas ao público-alvo e aos limites temporal e territorial da experiência em causa.

No que respeita ao **grupo etário**, a opção inicial foi de apontar a jovens na fase da adolescência (em particular na primeira metade da mesma: 12 a 15 anos). Esta escolha baseou-se em várias reflexões:

- Em primeiro lugar, porque é nesta faixa etária que se começa a verificar uma maior autonomia relativamente às famílias, o que também tem reflexos na maior utilização do espaço público de forma autónoma. O envolvimento de jovens que tivessem maiores *experiências de cidade* permitiria recolher opiniões e contributos mais fundamentados;
- Do ponto de vista da maturidade, esta faixa etária poderia garantir um certo equilíbrio entre alguma *perceção do mundo* (e consequente ligação à realidade) e a capacidade de conseguir *sonhar* (ao estar mais distante das correntes dominantes que moldam o mundo, nomeadamente as forças de cariz económico);
- Ao nível da literatura internacional (já que na nacional as referências são inexistentes), são bastantes mais frequentes as experiências realizadas com crianças do que com adolescentes. A inclusão destes tinha o potencial de constituir maior novidade;
- Em face do carácter ativo e lúdico de muitas das técnicas de facilitação que tinham sido entretanto identificadas da literatura, parecia ser este o público mais adequado;
- Ao direcionar a experiência para jovens a frequentar o 3º ciclo do ensino básico poderia a amostra ser mais representativa (em termos sociais e económicos), em face das maiores taxas de abandono verificadas no ensino secundário, que atingem tradicionalmente estratos mais desfavorecidos da população;
- Por fim, o envolvimento de jovens nas idades indicadas (12-15 anos), por comparação com jovens mais velhos, poderia ter a vantagem de maximizar o impacto educativo da experiência em causa, em termos de educação para a cidadania.

Uma outra opção fundamental terá sido a da **escala** do território onde decorreria a experiência de intervenção. Na sequência do referido nos capítulos anteriores, assume-se a existência de uma correlação entre a significância da participação dos jovens (e não só) e o facto desta se relacionar com as realidades concretas vividas pelos intervenientes, nomeadamente no seu quotidiano.

Nesse sentido, procurava-se a existência de uma ligação efetiva entre os jovens participantes e uma porção do território que usassem com frequência. Ao pretender-se testar dinâmicas de avaliação de uso do território e de recolha de propostas de qualificação dos espaços, a escala urbana aparecia como sendo a mais adequada, já que o âmbito municipal, ao ser mais vasto, pode aparecer como comportando uma realidade que é demasiado *exterior* ou *longínqua*. Como já referido neste trabalho, esta dificuldade não é exclusiva dos jovens pois a realidade tem revelado que os contributos dados pelos cidadãos adultos tendem-se a concentrar em situações particulares do *meu terreno*, da *minha rua* ou do *largo da minha freguesia*. São raros os contributos de tipo mais estratégico, que olhem para o município como um todo (no caso dos PDM) ou mesmo para a freguesia.

Sem prejuízo de se poder alargar a análise a outros âmbitos, a escala urbana (ou mesmo uma parte desta, dependendo da urbe em consideração) tem o potencial para uma mais efetiva e substantiva participação dos jovens, principalmente em situações em que esta seja novidade.

Outra opção fundamental era a relacionada com o **tempo** que duraria a experiência a realizar, em particular na fase em que haveria o envolvimento direto dos jovens. A metodologia que se queria testar, por pretender ir além de um processo de consulta simples sobre um projeto concreto, implicava desejavelmente uma implementação mais distribuída no tempo, com a realização de diversas sessões.

Esta opção estava relacionada com a profundidade que se queria dar à análise mas também com a necessidade de cultivar uma relação mais próxima e de confiança com os jovens participantes, de forma a garantir resultados mais fiáveis e robustos. Apesar disso, a proposta inicial que foi apresentada aos parceiros locais, deixava em aberto a possibilidade de realizar a experiência em regime a acordar, e que poderia ir desde um *workshop* (a decorrer apenas durante um dia) até à possibilidade de realização de 5 sessões com a seguinte distribuição e propósitos genéricos:

- Sessão 0 – Apresentação da temática e do projeto
- Sessão 1 – Diagnóstico (“trabalho de campo”)
- Sessão 2 – Análise de resultados. Discussão. Propostas
- Sessão 3 – Elaboração de propostas (consolidação).  
[Apresentação dos resultados aos parceiros locais]
- Sessão 4 – Avaliação. Ideias para o futuro

Acabou por ser esta a base de trabalho inicial mas que acabaria por sofrer alterações ao longo da implementação, em função dos desenvolvimentos registados.

### 5.3. CASO DE ESTUDO

*Precisamos menos de exemplos banais de crianças falando ou cantando sobre como elas são o futuro ou como tão bem entendem os problemas ambientais globais, e mais de modelos que reconheçam genuinamente as competências inexploradas das crianças para ter um papel significativo no desenvolvimento sustentável nas suas comunidades, particularmente quando colaborando com os adultos* (Hart, 1997:16).

#### 5.3.1. INTRODUÇÃO

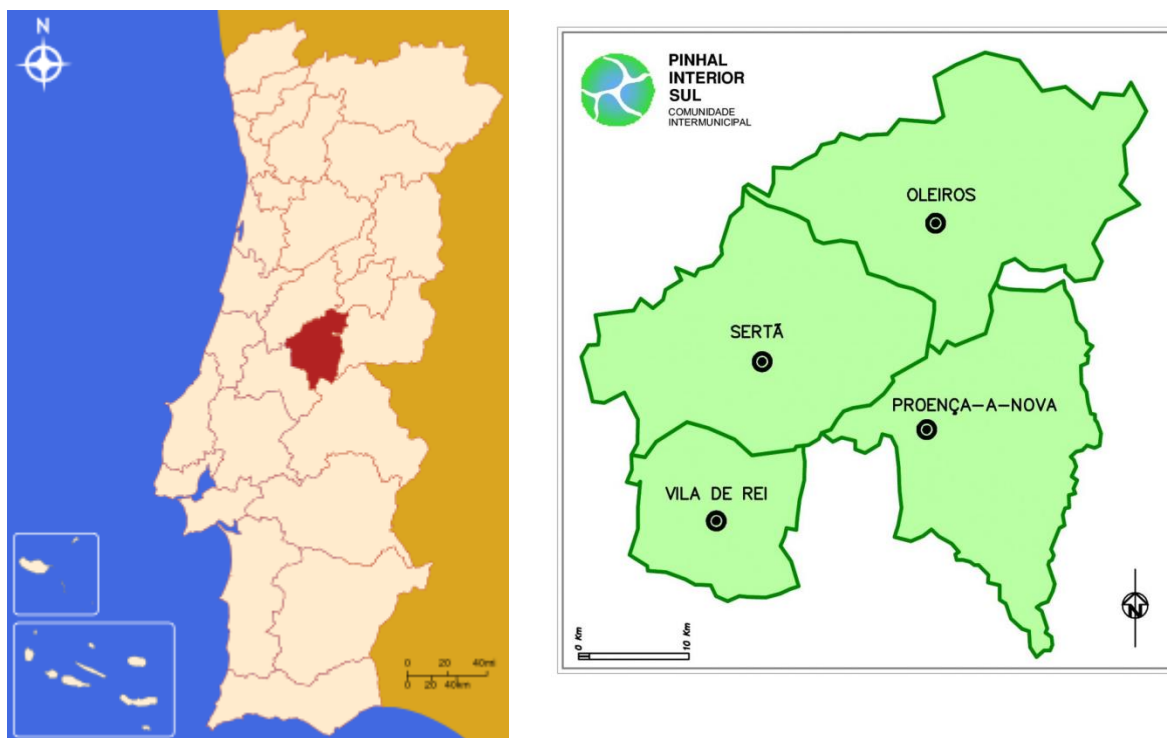
Por forma a aferir a aplicabilidade da metodologia proposta e a observar a reação dos diferentes potenciais atores a envolver em processos desta natureza (jovens, técnicos e políticos da Câmara Municipal, direção de Escola, associações, etc) foi levada a cabo uma experiência no município de Proença-a-Nova. Esta experiência teve lugar entre Outubro de 2011 e Outubro de 2012.

Na base da escolha deste município estiveram vários fatores. Em primeira instância, o facto de, entre as NUT3 (Nomenclatura de Unidade Territorial) existentes à data<sup>25</sup>, aquela a que pertencia Proença-a-Nova (Pinhas Interior Sul) ser a que apresentava a mais baixa percentagem de população jovem no contexto da zona centro.

---

<sup>25</sup> A composição das NUT viria a ser alterada na sequência da entrada em vigor em 2013 do novo Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei 75/2013 de 12 de setembro) passando Proença-a-Nova a pertencer à NUT3 da Beira Baixa

Dentre os municípios pertencentes a essa NUT (Figura 33), Proença-a-Nova apresentava a vantagem de ter tido uma experiência recente de Orçamento Participativo, o que poderia indiciar uma predisposição para acolher um projeto de investigação relacionado com práticas colaborativas.



Fonte: [www.cimpis.pt](http://www.cimpis.pt) (consultado em 12 Fev 2012)

Figura 33 – O concelho de Proença-a-Nova em contexto de NUT3

A escolha de uma zona com baixa percentagem de população juvenil relacionou-se com a intenção de testar a aplicabilidade num contexto potencialmente mais desfavorável, onde as crianças e jovens tivessem um peso menor e, portanto, uma presença na vida pública (e no espaço público) menos visível (embora se possa dizer que, por serem um *bem* mais precioso, porque raro, poderiam ser mais valorizados). Numa situação destas, os decisores podiam ser levados a questionar-se “Porquê importarmo-nos com as opiniões das crianças e jovens?”.

Por outro lado, a realização desta experiência num meio mais pequeno (menos populoso e geograficamente mais circunscrito) permitiria uma melhor adequação aos recursos disponíveis, e em particular ao facto de ser conduzida por uma pessoa apenas. Tal como a experiência viria a comprovar, a condução de processos desta natureza em aglomerados maiores exigirá um reforço de meios, sobretudo ao nível dos recursos humanos, com a necessária constituição de uma equipa de trabalho que incluía valências diversas. A dimensão mais reduzida do concelho/aglomerado escolhido facilitava um controlo maior de todo o processo, bem como a possibilidade de abranger na análise a totalidade do espaço urbano, sobre o qual os jovens teriam conhecimento enquanto utilizadores. Tal facto permitiria a emissão de opiniões mais sustentadas e a realização de trabalho concreto abrangendo todo o aglomerado.

Por último, Proença-a-Nova preenchia ainda dois outros requisitos considerados importantes para a realização da experiência: 1) ser totalmente desconhecida para o investigador (garantindo portanto um olhar mais independente e isento) e 2) ser de acesso relativamente fácil a fim de possibilitar deslocações frequentes (o que era garantido pela sua localização junto ao Itinerário Complementar 8 - IC8).

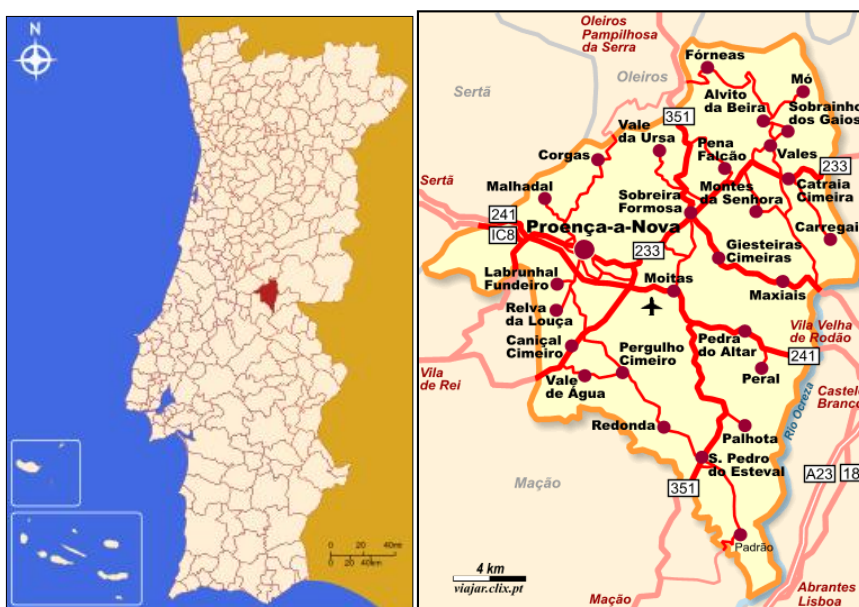
### 5.3.2. O CONTEXTO

O referencial de análise da participação dos jovens proposto neste trabalho (v. Capítulo 3) dá um destaque particular às questões do contexto já que este é visto como delimitador do *tabuleiro* onde se pode jogar essa participação. Nesse sentido e também com o propósito de facilitar a compreensão das condições de base de que se partiu, foi feita uma recolha de informação considerada essencial para compor o retrato do município que foi escolhido para levar a cabo a realização de um *episódio* de participação. Esse retrato inclui aspetos gerais e outros considerados críticos para a concretização de episódios deste tipo.

#### a) Contexto físico, demográfico e socioeconómico

Proença-a-Nova é um concelho da região Centro de Portugal, pertencente ao distrito de Castelo Branco, do qual dista 55 Km. Está ainda à distância de 210 Km de Lisboa, 197 Km do Porto e 100 Km de Coimbra.

O concelho tem uma área de 395,4 Km<sup>2</sup> e é composto, depois da reforma administrativa de 2013, por 4 freguesias (antes eram 6), sendo a vila de Proença-a-Nova a sede do concelho. (Figura 34)



Fonte: <http://www.cm-proencanova.pt/> (consultado em 12 Fev. 2012)

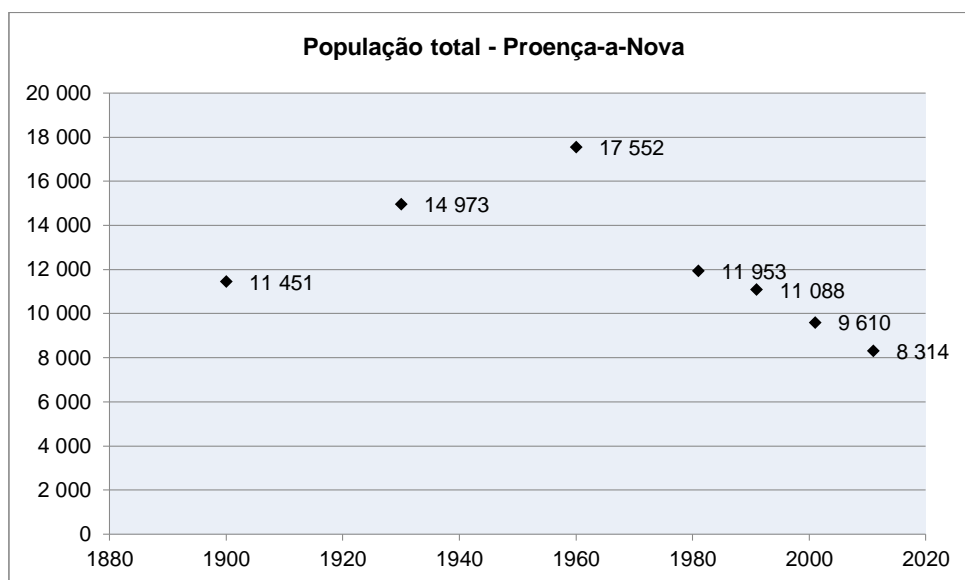
Figura 34 – O concelho de Proença-a-Nova

A floresta ocupa 63% do território, sendo um dos principais valores naturais e identificativos do município, desempenhando um papel importante na atividade económica e marcando também a vertente turística, através de uma aposta forte no turismo de natureza.

Do ponto de vista económico, a dinâmica empresarial, onde predominam as empresas de pequena dimensão, concentra-se em especial no setor terciário (65%), seguido do setor secundário (34%), sendo o setor primário praticamente residual (1%).

Em termos de população, Proença-a-Nova tem registado um decréscimo acentuado nos últimos 50 anos, ao longo dos quais perdeu mais de metade do efetivo populacional (Figura 35)





Fonte: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

Figura 35 – Evolução da população do concelho de Proença-a-Nova

Uma análise à variação entre os últimos dois censos revela que o decréscimo de -13,5% no total da população teve especial expressão nos grupos relativos a crianças e jovens: -31,8% no grupo [0-14 anos] e -39,8% no grupo [15-24 anos]. (Quadro 21)

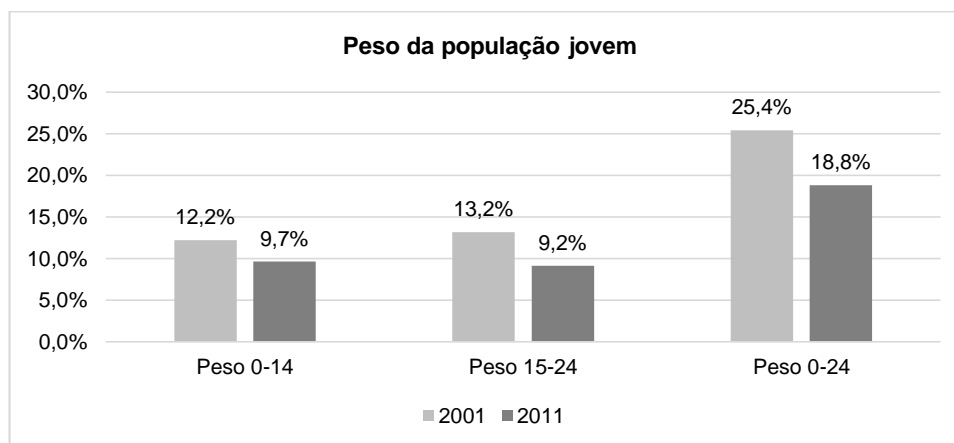
Quadro 21 – Variação da população no concelho de Proença-a-Nova (2001-2011)

Grupo etário (ciclo de vida)	População 2001	População 2011	Taxa de crescimento (2001-2011)
0 - 14 anos	1177	803	-31,8%
15 - 24 anos	1267	763	-39,8%
25 - 64 anos	4276	3986	-6,8%
65+ anos	2890	2762	-4,4%
Total	<b>9610</b>	<b>8314</b>	<b>-13,5%</b>

Fonte: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

O efetivo relativo aos adultos em idade ativa [25-64 anos] registou um ligeiro decréscimo e o dos cidadãos com mais de 65 anos também, apesar de ser a um ritmo mais lento que o anterior (-4,4%). Desconhecendo-se em detalhe o peso dos movimentos migratórios poderá assumir-se que o decréscimo nas faixas etárias mais novas se deve em grande parte a uma quebra da natalidade.

E se, conforme foi apresentado, o efetivo absoluto de crianças e jovens do concelho diminuiu fortemente nos últimos anos, também o seu peso relativamente ao total da população foi diminuindo (Figura 36).



Fonte: [www.inec.pt](http://www.inec.pt)

Figura 36 – Evolução do peso da população jovem (2001-2011)

Com efeito, uma proporção simples relativamente ao total do efetivo populacional revela uma variação negativa dos dois principais grupos em separado, apresentando valores semelhantes em 2011. Se se considerarem os grupos em conjunto (ou seja, a população 0-24 anos) verifica-se que se passou de um peso relativo acima dos 25% em 2000 para menos de 19% em 2011.

O município de Proença-a-Nova confirmava assim dois dos sintomas normalmente associados às zonas do interior de Portugal: o decréscimo do efetivo populacional e o seu envelhecimento.

#### b) Contexto juvenil e escolar

Conforme foi referido, a importância das crianças e jovens, em termos quantitativos, decresceu de forma acentuada na última década em Proença-a-Nova. Uma análise à desagregação dos dados relativos à evolução dos diferentes escalões etários da população mais jovem entre 2001 e 2011 revela que os maiores decréscimos se verificaram em dois segmentos: nas idades mais baixas, mas também no escalão etário mais elevado (Figura 37).

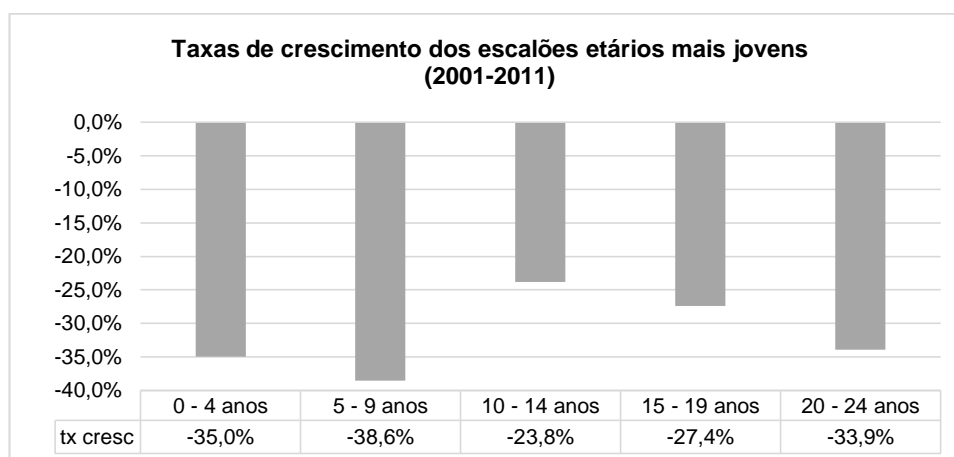
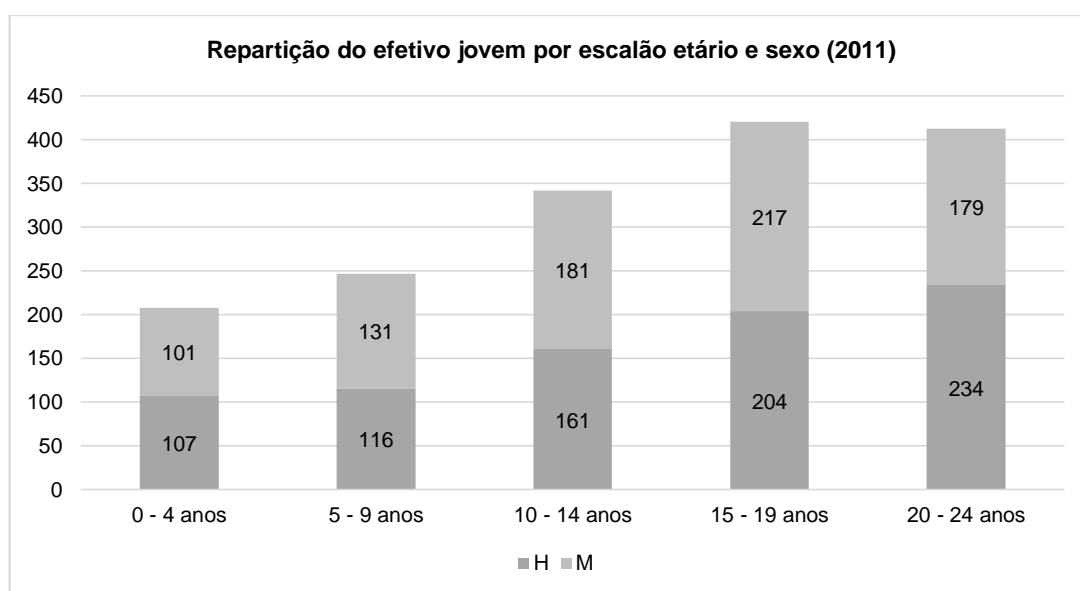


Figura 37 – Taxas de crescimento dos escalões etários mais jovens (2001-2011)

Estes dois fortes decréscimos eram explicados pelos representantes dos dois parceiros principais contactados no decorrer do projeto (a Câmara Municipal e a Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos com Secundário). No decurso das entrevistas conduzidas durante o projeto foi por aqueles referido que o decréscimo que se verificava nas idades até aos 9 ou 10 anos estava relacionado com dinâmicas de crescimento natural (tendências de baixa natalidade) enquanto a partir dos 18 se assistia a um movimento *migratório* relacionado com a deslocação para as universidades ou a busca de emprego. Essa *fuga* assumia uma dimensão importante que nunca era recuperada depois da conclusão do ciclo formativo no ensino superior dado que eram poucos os jovens que regressavam. De acordo com o vereador da área da Juventude e Educação, isso acontecia também porque a oferta do mercado de trabalho nem sempre se ajustava à qualificação que os jovens passavam a ter, dificultando assim o seu regresso e a sua fixação.

A quebra referida é bem visível ao analisar os valores absolutos dos efetivos dos escalões etários incluídos nos dois primeiros ciclos de vida (0-14 e 15-24 anos), em 2011 (Figura 38). Esses valores crescem ao longo dos diferentes escalões, até ao escalão “20-24 anos” no qual se verifica um decréscimo. Um dado significativo é que esse decréscimo se dava por via duma forte redução no efetivo feminino (já que o masculino mantinha a tendência crescente).

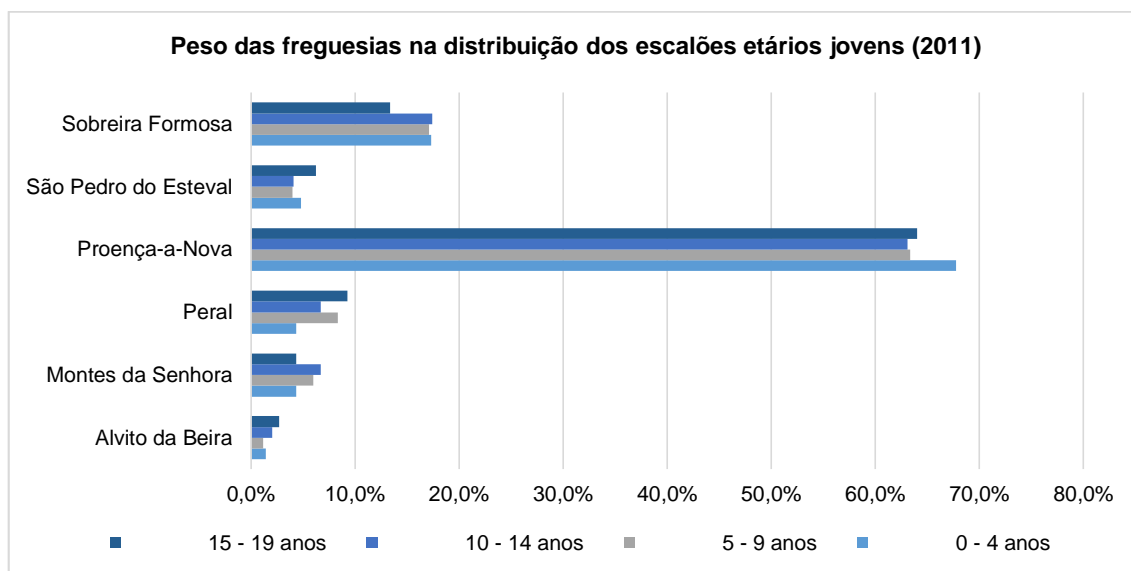
Relativamente à repartição do efetivo jovem por sexos verificava-se que, no que respeita aos escalões correspondentes à idade escolar (dos 5 aos 19 anos), o efetivo feminino era maioritário, ainda que por pequena margem (entre 51,5% e 53%).



Fonte: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

Figura 38 – Repartição do efetivo jovem por escalão etário e sexo (2011)

Do ponto de vista da distribuição territorial, registava-se uma concentração maioritária de crianças e jovens na freguesia-sede do concelho. Se se considerar cada um dos escalões etários que englobam as crianças e jovens, verifica-se que em qualquer deles cerca de 60% do efetivo era residente nesta freguesia em 2011 (Figura 39). Com a reorganização administrativa ocorrida em 2013, em que à freguesia de Proença-a-Nova foi agregada a de Peral, o valor acima mencionado ultrapassou os 70%.



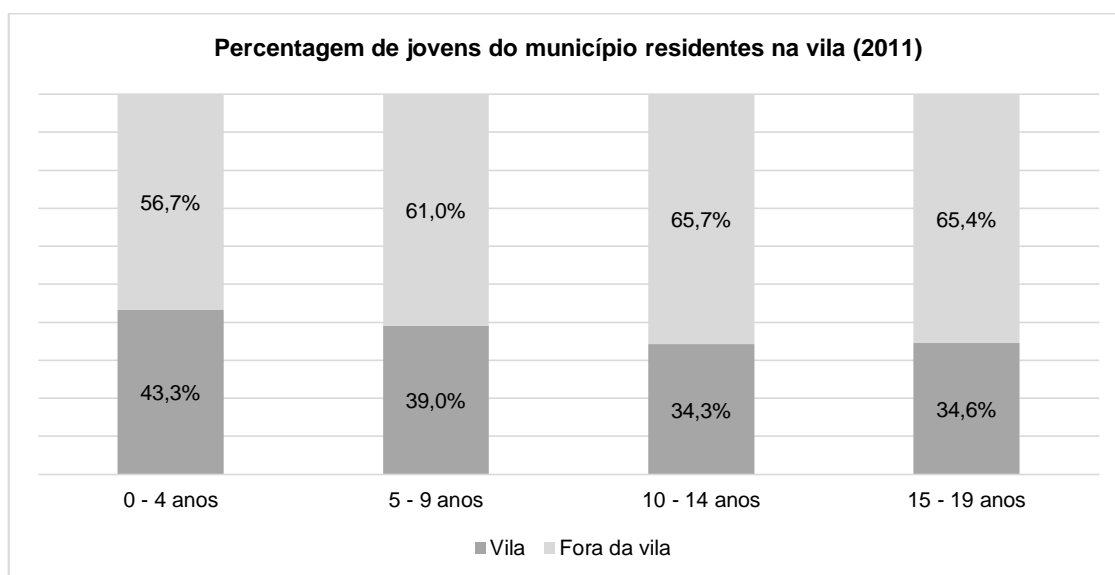
Fonte: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

Figura 39 – Peso das freguesias na distribuição dos escalões etários jovens (2011)

Deve-se no entanto notar que essa percentagem elevada de concentração na freguesia-sede dizia aos jovens residindo na vila de Proença-a-Nova e também aos aglomerados de menor dimensão existentes nessa freguesia.

No que respeita à freguesia-sede, de acordo com os dados dos Censos 2011, o peso do efetivo das crianças e jovens residentes na vila, em relação ao restante da freguesia, nos diferentes escalões, ia decrescendo dos 63,8% [0-4 anos], para os 61,6% [5-9 anos] e 54,4% [10-14 anos], até aos 54,0% [15-19 anos].

Ao considerar o peso do efetivo dos jovens vivendo na vila, em relação ao município, verificava-se que, para os jovens em idade escolar [5-19 anos], esse valor se situava entre os 34% e os 40% (Figura 40).



Fonte: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

Figura 40 – Percentagem de jovens do município residentes na vila, por escalão etário (2011)

Do ponto de vista da educação formal, verificava-se que o número de crianças e jovens em idade escolar e a sua distribuição territorial apresentava correspondência com a rede de equipamentos escolares que era oferecida. Em 2011, no que respeita ao ensino obrigatório, existiam duas escolas de Ensino Básico do 1º Ciclo e duas de Ensino Básico do 2º e 3º Ciclos com Secundário (EB23S), sendo que uma destas era um estabelecimento do ensino particular e cooperativo com paralelismo pedagógico. Verificava-se assim já uma certa situação de concentração dos estabelecimentos de ensino, tal como as políticas mais recentes têm preconizado.

A existência da correspondência referida permitia uma menor deslocação média por parte dos jovens. As escolas estavam localizadas nos dois núcleos de maior importância do ponto de vista do efetivo populacional: Proença-a-Nova e Sobreira Formosa. Estas duas povoações têm a particularidade de distarem apenas 9Km uma da outra, o que implicava a existência de um movimento importante, com caráter diário, dos outros lugares do concelho para estes, tendo em vista o transporte das crianças e jovens. Parte significativa deste transporte era assegurada pela Câmara Municipal.

De acordo com os números referidos pelos Projetos Educativos das EB23S, o total de alunos em cada ciclo de escolaridade era de 785 em 2011/12 (Quadro 22)

Quadro 22 – População escolar por ciclo de estudos (ano letivo 2011/12)

<b>Ciclos</b>	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Secundário	<b>Total</b>
<b>Alunos</b>	204	134	234	213	<b>785</b>

Fonte: Projetos Educativos das EB23S

A EB23S Pedro da Fonseca, localizada na sede do concelho, desempenhava um papel particular como polo dinamizador da vida da vila, muito para além do contexto meramente académico. Esse papel central, que compreendia a oferta de diversas atividades e clubes, o estabelecimento de parcerias e a própria utilização informal dos espaços, seria comprovado no decorrer do projeto.

A escola era a sede do agrupamento escolar que compreende os restantes estabelecimentos de ensino público do concelho, e a evolução da sua população escolar refletia o decréscimo do efetivo populacional verificado no concelho, particularmente entre os escalões mais jovens (Quadro 23)

Quadro 23 – Evolução da população escolar por ciclo de estudos

<b>Nível de ensino</b>	<b>Nº de alunos</b>			
	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Pré-escolar	123	110	91	89
Básico	602	550	543	499
Secundário	154	164	166	178
<b>Total</b>	<b>879</b>	<b>824</b>	<b>800</b>	<b>766</b>

Fonte: Projetos Educativos das EB23S

No que respeita à **participação de crianças e jovens em dinâmicas associativas** fora do contexto escolar, tal verificava-se principalmente através de coletividades de desporto e cultura (destaques para o futebol e teatro, respetivamente), num ambiente intergeracional, o que tornou mais difícil aferir a dimensão desse envolvimento.

Registava-se a existência de dois grupos cuja razão de ser estava mais diretamente ligada às faixas etárias em causa isto é, associações especificamente orientadas a um público jovem: o Núcleo de Juventude do Concelho de Proença-a-Nova e o Agrupamento de Escuteiros do Corpo Nacional de Escutas. Estas estavam incluídas num conjunto mais vasto de associações sediadas na vila ou noutros lugares do concelho e que acabavam por envolver jovens nas suas atividades (Quadro 24):

Quadro 24 – Associações com atividade envolvendo crianças e jovens

Associação	Observações
Núcleo de Juventude do Concelho de Proença-a-Nova	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desporto</li> <li>Magna Academia da Pinha (secção que procura manter os laços entre os universitários que estudam fora)</li> <li>Parceiro do Cartão Jovem Municipal</li> </ul>
Agrupamento de Escuteiros nº 157 do Corpo Nacional de Escutas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação não-formal de crianças e jovens</li> </ul>
Casa do Benfica em Proença-a-Nova	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protocolo com o Município para promoção de várias atividades desportivas e culturais (escalada, ballet, hip-hop, grupo de bombos, judo...)</li> </ul>
Clube “Os Pênêvês”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atividades BTT</li> </ul>
Clube de Expressão Dramática	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedeado na EB23S Pedro da Fonseca</li> </ul>
Associação Desportiva e Cultural de Proença-a-Nova	<ul style="list-style-type: none"> <li>O futebol é a principal atividade</li> </ul>
Clube “Enrola o Cabo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciativas de Todo-o-Terreno</li> </ul>
Companhia de Teatro Montes da Senhora	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promove festivais de teatro (uma sessão mensal)</li> <li>Participa em iniciativas diversas como concursos de Carnaval</li> </ul>
Centro Social, Cultural, Desportivo e Recreativo do Malhadal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Associações que, segundo a Câmara Municipal, tinham direções constituídas maioritariamente por jovens (adultos), que promovem iniciativas envolvendo jovens e que participam de forma mais regular em iniciativas promovidas pelo município (como feiras temáticas, torneios de futsal, etc)</li> </ul>
Amigos da Académica – Associação Recreativa e Cultural de Sarzedinha e Montelhado	
Associação Desportiva e Cultural de Moitas	
Liga dos Amigos de Montes da Senhora	
Associação Divulgação Cultural Sobreira Formosa	
Associação Cultural Recreativa e Desportiva Casais Montinho – Vale do Porco	
Associação Cultural Recreativa e Desenvolvimento de Chão de Galego	
Associação Cultural Recreativa Desportiva das Atalaia	
Associação Cultural, Recreativa, Desportiva e Social da Maljoga	
Fonte: Câmara Municipal de Proença-a-Nova	

A Paróquia de Proença-a-Nova desempenhava também um papel importante na oferta de alguns grupos e atividades extracurriculares dedicadas aos jovens; por exemplo, dados de 2008 referiam que 380 jovens frequentavam a catequese. Os jovens que viriam a participar no projeto que deu origem a este caso de estudo eram também participantes de pelo menos uma destas atividades/associações.

Do ponto de vista da participação dos jovens no contexto da educação para a cidadania, registava-se ainda a adesão, através da EB23S, à iniciativa “Parlamento dos Jovens”, tendo a sessão referente à edição de 2012/13 (cuja temática era “Redes Sociais: Participação e Cidadania”) ocorrido durante uma das visitas do investigador à vila de Proença-a-Nova.

c) Contexto da gestão territorial municipal e as experiências de participação

Do ponto de vista dos Instrumentos de Gestão Territorial, o município dispunha dos seguintes planos:

- Plano Diretor Municipal – em vigor desde 1994. O processo de revisão iniciou-se em 2006 mas diversas indefinições (delimitação de RAN/REN, homologação da cartografia, resultados definitivos dos Censos 2011...) levaram ao atraso do processo (tal como acontece em muitos outros municípios do país);
- Plano de Urbanização de Sobreira Formosa (o segundo aglomerado mais importante) – em vigor desde 2003 e em plena implementação;
- Plano de Pormenor do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova – em vigor desde 2003. Dada a dificuldade na sua implementação (por ter sido elaborado sem base cadastral) previa-se a sua suspensão/revisão na sequência da entrada em vigor do novo PDM;
- Plano de Pormenor do Parque Empresarial de Proença-a-Nova – em vigor desde 2010, procura adaptar um espaço industrial existente a uma nova realidade económica.

A prática da participação pública na elaboração destes instrumentos foi, de acordo com os técnicos da câmara municipal, a tradicional: focada nos dois períodos principais de participação (*preventiva* e *sucessiva*), fazendo-se a respetiva divulgação e aguardando pela iniciativa individual dos cidadãos no envio de sugestões/reações.

No processo de elaboração do PP, a consulta pública (realizada em 2001) registou apenas 4 contributos de particulares. Em relação ao processo (mais recente) de revisão do PDM, no período de *participação preventiva* foram recebidas 40 contributos, maioritariamente apresentados por particulares, com poucas exceções: duas oriundas de empresas, uma de um grupo de residentes numa aldeia e um outro de um antigo deputado municipal.

O conteúdo desses contributos relacionaram-se principalmente com a inclusão de terrenos em perímetros urbanos e/ou a sua exclusão de áreas de Reserva Ecológica Nacional. Os motivos mais frequentes para a pretensão foram a construção de habitação havendo também intenções relacionados com o setor turístico ou agrícola (pavilhões e outras instalações); isto é, verificou-se a tendência de os contributos se centrarem essencialmente nas situações particulares e não necessariamente nos assuntos mais gerais do *bem público* ou das potenciais estratégias de desenvolvimento concelhio.

Quanto às intervenções no espaço público, estas tinham normalmente génese política (ao nível da decisão sobre a sua realização). Os projetos eram depois desenvolvidos pelos técnicos da autarquia, havendo alguma tradição de promover a sua apresentação pública aos habitantes das zonas em causa (em especial quando se situavam na área urbana).

Tal permitiu o esclarecimento das populações mas também algum grau de envolvimento pela recolha de sugestões de detalhe que foram sendo incorporadas (exemplos: mais lugares de estacionamento, implementação de esplanadas, etc). Nas zonas rurais, em especial, procurava-se, durante a fase de conceção, apostar no contacto informal com os habitantes, de forma a melhor compreender as necessidades.

Merece destaque, no contexto da temática deste projeto de investigação, a consulta feita, em Setembro de 2008, a um conjunto de jovens, a propósito da potencial construção de infraestruturas de lazer a eles dedicadas. Pode ler-se na introdução do relatório final<sup>26</sup>: “A criação de áreas de lazer para crianças até aos 10 anos tem sido uma preocupação constante do Município, descurando, contudo, a faixa etária dos 10 aos 16/18 anos, sendo que estes, por não encontrarem espaços para diversão e extravasamento de energias, acabam por utilizar as estruturas infantis e, muitas vezes sem querer, danificá-las.” Esta constatação do negligenciar das necessidades dos jovens na idade da adolescência viria a ser referida pelos próprios jovens participantes no decorrer do projeto levado a efeito no contexto da presente investigação. A sondagem foi efetuada junto de 24 jovens com idades entre os 10 e os 15 anos que participavam numa edição de Atividades de Tempo Livre promovidos pela Câmara Municipal. A elaboração do relatório final com os resultados é apresentada ainda como “um contributo passível de ser incluído nos planos de ordenamento para o território concelhio (...) procurando utilizar estruturas que de facto se adaptem a cada faixa etária (...)”

No que respeita a outros projetos/iniciativas que potenciam a participação dos cidadãos, o município desenvolveu em 2010 uma experiência de Orçamento Participativo – OP (com consequências no orçamento municipal de 2011). Para esse efeito foram alocados 300 mil euros para serem repartidos por propostas apresentadas pelos cidadãos (maiores de 18 anos), a título individual ou integrados em associações, empresas ou outras organizações da sociedade civil. Foram apresentados 55 formulários de resposta (com diversos contributos) tendo sido incluídos no orçamento municipal de 2011 uma quantidade significativa de propostas de baixo custo individual, o que proporcionou uma cobertura importante das sugestões apresentadas. A iniciativa sofreu uma interrupção nos anos seguintes (devido a constrangimentos orçamentais) mas viria a ser retomada em 2014.

Finalmente, ao nível das práticas participativas, foi reportada a realização de algumas iniciativas de consulta informal direcionada a grupos com experiência ou conhecimento em matérias específicas; foi o caso da ideia de construir uma ciclovia (com inclusão na rede viária existente) onde se trabalhou com uma associação que desenvolvia atividades de BTT (Bicicletas Todo-o-Terreno). A colaboração regular entre a Câmara Municipal e as várias associações existentes no concelho (na perspetiva da parceria) seria apontada como uma prática de participação indireta dos cidadãos naquilo que ia acontecendo no município. Este contacto mais próximo beneficiava da pequena dimensão do concelho/vila, que fazia com que “todos conhecessem todos”.

#### d) Contexto da governança municipal relacionada com crianças e jovens

Do ponto de vista da governança municipal, e em particular sobre os aspetos mais relacionados com as crianças e jovens, foi feita uma análise com base na “The Child Friendly City Governance Checklist”, desenvolvida pela UNICEF no âmbito do projeto *Child Friendly Cities*.

Tal instrumento visa servir de ponto de partida para a reflexão e diálogo sobre uma governança que tenha em conta as crianças, e é destinada às autoridades locais que queiram explorar como tornar as suas cidades mais *amigas das crianças*. A abordagem é baseada na defesa dos direitos das crianças, tomando como base a Convenção dos Direitos das Crianças aprovada pelas Nações Unidas. A *check-list* consiste num conjunto de questões-diagnóstico organizadas em 2 grandes grupos que, por sua vez, são subdivididos em vários temas.

---

<sup>26</sup> “Parques infanto-juvenis – Relatório da Sondagem de Opinião efectuada junto de um sector de população com idades compreendidas entre os 10 e 15 anos” (Câmara Municipal de Proença-a-Nova, Setembro de 2008)



Para o caso de estudo foi feita uma adaptação da *ferramenta* que consistiu na seleção dos temas mais relacionados com o planeamento e gestão municipais e, em particular, com os aspetos com potencial maior repercussão territorial:

- i. Atenção municipal para com as crianças
  - Políticas municipais e estruturas dedicadas à infância e juventude
  - Orçamento
  - Informação
  - Planos de ação relativos a crianças e jovens
  - Governança
- ii. Os direitos das crianças em alguns setores particulares
  - Lazer, recreio e desporto
  - Educação
  - Transporte
  - Ambiente e risco
  - Planeamento urbanístico e espaço público

A aplicação desta *check-list* adaptada, complementada com entrevistas realizadas a alguns atores-chave (vereador, técnicos, direção da EB 23S) permitiu traçar o perfil do município em termos de apoio e acompanhamento das crianças e jovens e suas atividades (v. resultados completos no Anexo I):

- No que respeita à existência de políticas municipais e estruturas (departamentos, equipas) especialmente dedicadas a estas faixas da população, elas eram praticamente inexistentes, havendo apenas uma experiência episódica de auscultação da opinião das crianças relativamente à construção de um parque infantil. A estrutura municipal não contemplava técnicos especialmente dedicados aos assuntos da juventude; as atividades que se levavam a efeito eram organizadas por técnicos das áreas do Desporto e Cultura. Ao nível político, o vereador com responsabilidades nessa área acumulava com vários outros pelouros (nomeadamente o da Educação). Não se encontrava em funcionamento o Conselho Municipal da Juventude;
- O orçamento municipal não contemplava verbas especificamente dedicadas à infância e à juventude mas eram significativos os montantes alocados a outros setores de que aqueles beneficiavam: Educação, Desporto, Assistência Social, Associativismo, etc; o apoio era assim concedido de forma indireta. É de referir que os jovens, no âmbito das associações a que pertenciam (v. Quadro 24), e sendo muitas delas dirigidas por jovens adultos, podiam ainda aceder a verbas de apoio a diferentes atividades, mediante processo de candidatura para o efeito;
- Como consequência do referido anteriormente, não existiam planos de ação próprios para a infância e juventude (que estivessem contidos, por exemplo, nos Planos Anuais da autarquia). Do mesmo modo, não existia preocupação especial em avaliar o impacto, nas crianças e jovens, da implementação das medidas (de diferentes tipos e setores) previstas no Plano Anual;
- A informação específica relativa às crianças e jovens no município encontrava-se dispersa por diversas fontes, não existindo um sistema de recolha regular da mesma de forma organizada;
- A Câmara Municipal mantinha uma relação próxima com organizações da sociedade civil, estabelecendo parcerias com algumas delas tendo em vista a organização de eventos ou projetos de que beneficiavam as crianças e jovens. No entanto, o planeamento dessas atividades não se baseava em qualquer avaliação das necessidades ou gostos dos jovens;
- Relativamente às atividades de recreio, lazer e desporto, o município (e em particular a sua sede) dispunha de vários espaços pensados para serem usados (também) pelos jovens, de modo mais organizado (ex: piscina, pavilhão gimnodesportivo, cinema, biblioteca, campos de ténis) ou informal (parques). Estes espaços eram vigiados e mantidos com regularidade, sendo alguns deles acessíveis a jovens com mobilidade condicionada;

- A vila/concelho dispunha dum Espaço Infanto-Juvenil, uma estrutura fixa localizada no principal parque da vila, pensada para promover iniciativas destinadas a este público, sendo que parte deste Espaço estava atribuído ao Núcleo de Juventude de Proença-a-Nova para ser utilizado como sede;
- No que concerne à educação, a Câmara Municipal, além de manter uma relação estreita com os estabelecimentos de ensino, assegurava os transportes escolares das várias localidades do concelho, bem como a oferta de atividades educativas complementares (após o horário escolar);
- Os planos de emergência e risco não contemplavam secções especiais dedicadas a crianças e jovens mas exercícios de simulação eram levados a efeito ocasionalmente nas escolas;
- Finalmente, no planeamento e melhoramento dos espaços públicos, não era considerada, de forma explícita e sistemática, a sua utilização pela faixa etária em causa. Do mesmo modo, não era comum que os circuitos e meios de mobilidade usados pelos jovens fossem tidos em conta no desenho e conceção do espaço urbano.

Este cenário não era particularmente encorajador do ponto de vista da inclusão deste grupo particular de cidadãos e das suas necessidades nas práticas de governança urbanas. Mas, à falta de dados que permitam compor um retrato geral da situação, pode estimar-se que o panorama seria pouco diferente da grande maioria dos aglomerados portugueses.

A própria implementação em Portugal da iniciativa *Child-Friendly Cities*, que se iniciou em 2007 abrangendo 13 cidades, foi perdendo fulgor e visibilidade, ao ponto de não ser certo quais as cidades que efetivamente continuam a desenvolver esforços neste domínio, de forma sistematizada. Tal faz supor a existência de uma larga margem para melhoria, se se quiserem adotar formas mais sistemáticas de abordagem à temática da adequação dos espaços urbanos à vida das crianças e jovens.

#### e) Componentes críticas de contexto

A compreensão do contexto era importante para aferir das condições de base para ocorrência do episódio. Em relação às quatro componentes críticas de contexto (do referencial proposto no Capítulo 3) podem apontar-se as respetivas observações mais marcantes:

- *Dinâmicas jovem-adulto*: apesar de constituírem um grupo de efetivo decrescente, as crianças eram valorizadas e acarinhadas (na perspetiva da *proteção e provisão*), registando-se uma relação próxima entre adultos e crianças (num meio mais pequeno “todos se conhecem”);
- *Governança local*: não existiam, a nível da governança municipal, estruturas ou orçamentos próprios especialmente dedicados às crianças (para além das relacionadas com o sistema de educação formal);
- *O cidadão e o coletivo*: existiram algumas experiências de participação do público em ocasiões formais ou iniciativas organizadas, mas sobressaía sobretudo a existência de uma boa rede de relações informais com parceiros da sociedade civil;
- *Contexto supra-local*: a distância dos centros de poder e influência (de nível nacional ou regional) era uma marca presente, apesar de não se verificar sombra de resignação.

Poder-se-á pois dizer que existiam condições relativamente favoráveis para jogar o *jogo da participação*, tendo o respetivo *tabuleiro* alguma amplitude.

#### 5.4. CONCRETIZAÇÃO DO PROJETO E ESTUDO DO CASO

Tendo sido identificadas a comunidade e a respetiva zona urbana para a concretização de um projeto que servisse para testar a metodologia desenhada, deu-se início ao desenvolvimento do mesmo nas suas várias fases. Esse desenvolvimento incluiu um conjunto de contactos (pessoais, por *email* e *sms*), abundante troca de informação, e um número de sessões presenciais com os jovens, sendo os momentos mais significativos os que se resumem no *diário* constante do Quadro 25

Quadro 25 – Diário das iniciativas levadas a efeito para concretização do caso de estudo

<b>Proença-a-Nova</b>	
<b>13 Out11</b>	Envio de carta+folheto à Câmara Municipal de Proença-a-Nova (CMPaN) e pedido de reunião
<b>18 Out11</b>	Resposta positiva por parte da responsável do Gabinete de Comunicação da CMPaN Telefonema para marcação de reunião
<b>19 Out11</b>	Envio carta+folheto para EB23S, com pedido de marcação de reunião
<b>25 Out11</b>	1ª visita a Proença-a-Nova (PaN). Apresentação do projeto a membro do Gabinete de Comunicação. Entrega de documento “O que se espera da Câmara Municipal” e Guia de Entrevista (para permitir aferir o tipo de informação que se pretendia recolher)
<b>26 Out11</b>	Resposta por parte da CMPaN manifestando total disponibilidade para colaboração
<b>2 Nov11</b>	Envio de <i>email</i> com listagem de elementos úteis para a preparação do projeto e análise do contexto
<b>9 Nov11</b>	Reunião com Diretora da EB23S (1º contacto estabelecido pelo elemento de contacto na CMPaN): apresentação do projeto, 1ª avaliação das condições de implementação Reunião na CMPaN com elementos do Departamento de Urbanismo e com o vereador dos pelouros da Educação e da Juventude
<b>14 Nov11</b>	Pedido de mais elementos para completar a análise de contexto
<b>21 Nov11</b>	Resposta da CMPaN com os elementos solicitados
<b>05 Dez11</b>	Contacto por <i>email</i> com 3 parceiros locais considerados importantes (Junta de Freguesia, Núcleo de Jovens, Agrupamento de Escuteiros) avisando de uma deslocação e pedindo uma reunião. Resposta apenas do Núcleo de Jovens (manifestando total disponibilidade para colaborar)
<b>06 Dez11</b>	Reunião com Diretora da EB23S para acerto de detalhes e com responsável do Gabinete de Comunicação da CMPaN para esclarecimentos. Visita a dois potenciais locais de realização das sessões (biblioteca e espaço infanto-juvenil). Recolha de imagens para uso nas sessões
<b>30 Dez11</b>	Reunião com elemento de contacto da escola (delegada pela Diretora): apresentação e possibilidade de divulgação numa das turmas do 11º ano
<b>3 Jan12</b>	Divulgação de notícia no <i>sítio web</i> e página do <i>Facebook</i> da CMPaN
<b>6 Jan12</b>	Pré-apresentação a turma do 11º ano (11 alunos, entre os quais 2 da Associação de Estudantes). Pré-teste de alguns materiais e técnicas. Recolha de <i>feedback</i> importante e disponibilidade para colaboração por parte dos jovens mais velhos. Observação de uma sessão do <i>Parlamento dos Jovens</i> promovido pela EB23S. Contacto com o Chefe do Agrupamento de escuteiros local.
<b>11 Jan12</b>	Criação de grupo no <i>Facebook</i> e <i>Blog</i> (para um público mais adulto)
<b>12 Jan12</b>	Apresentações às 3 turmas do 8ºano. Início da divulgação com cartazes. Envio de <i>email</i> à Associação de Pais da EB23S e Núcleo de Juventude de PaN com proposta de divulgação (sem resposta)
<b>14 Jan12</b>	Divulgação de um clip/notícia por uma televisão de âmbito local que veio a servir de divulgação do projeto no <i>Facebook</i> , etc

<b>25 Jan12</b>	Data prevista para a 1ª sessão; acabaria por ser cancelada na hora por falta de disponibilidade dos participantes e outros desencontros (descritos mais à frente)
<b>3 Fev12</b>	Sessão 1 (13 participantes)
<b>17 Fev12</b>	Sessão 2 (10 participantes)
<b>3 Mar12</b>	Sessão 3 (12 participantes)
<b>17 Mar12</b>	Sessão 4 (7 participantes)
<b>14 Abr12</b>	Sessão 5 (10 participantes)
<b>28 Abr12</b>	Sessão 6 (7 participantes)
<b>4 Mai12</b>	Sessão 7-1 (14+8 participantes)
<b>5 Mai12</b>	Sessão 7-2 (6 participantes)
<b>23 Mai12</b>	Apresentação na Câmara Municipal de PaN
<b>27 Jun12</b>	Sessão 8 (11 participantes)
	Reunião com os técnicos do Urbanismo da CMPaN para apresentação dos resultados preliminares e avaliação dos resultados do projeto
<b>26 Out12</b>	Entrega do relatório ao Presidente da Câmara Municipal de PaN

Todos estes contactos e sessões consubstanciaram o trabalho associado às 6 etapas constantes da metodologia adotada, que são descritas em detalhe nas secções seguintes.

#### 5.4.1. SENSIBILIZAÇÃO DOS AGENTES DECISORES

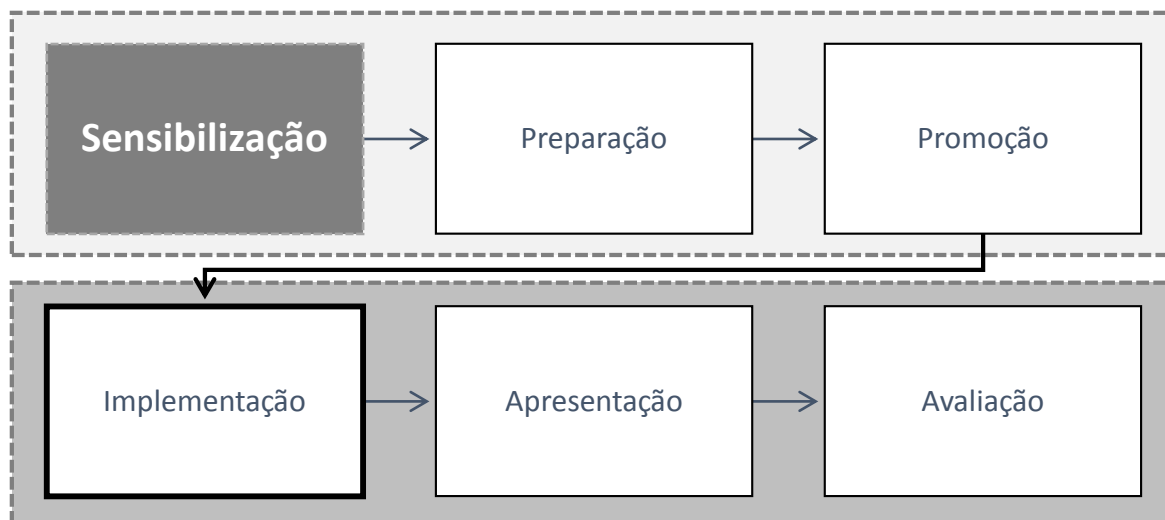


Figura 41 – Fase de Sensibilização no contexto da metodologia proposta

##### a) Objetivos

Num contexto em que não havia qualquer relação de conhecimento com algum agente político ou técnico no município, e dada a natureza original da experiência no contexto português, esta fase rodeava-se de particular importância para o sucesso da iniciativa. Foi por isso posto especial cuidado no estabelecimento de contactos com parceiros considerados essenciais para a concretização do projeto e na compreensão das realidade local.

Os objetivos desta fase que visava chegar aos principais agentes decisores no município (não apenas na Câmara Municipal) eram os seguintes:

- Primeiro contacto, sensibilização para a temática e aferição da receptividade;
- Apresentação do projeto;
- Identificação das oportunidades existentes que pudessem ter relevância para o projeto (planos ou processos em curso, atividades regulares, etc) e perceção de outros contactos mais relevantes;
- Aferição das possibilidades e moldes de cooperação futura (em função dos recursos disponíveis).

b) Sensibilizar quem?

Uma das operações iniciais foi a identificação dos parceiros a envolver e a definição de uma sequência de contacto com os mesmos, tendo em conta que alguns deles eram essenciais para o projeto se poder concretizar. De facto, desde o início que dois parceiros foram considerados críticos: a Câmara Municipal (CMPaN) e a Escola Básica dos 2º e 3º Ciclos com Secundário Pedro da Fonseca (EB23S).

A Câmara Municipal assumia uma importância fundamental enquanto entidade responsável pelo ordenamento e gestão do território municipal e pelos processos que lhe estão subjacentes. Era pois fulcral o seu envolvimento numa experiência que tinha como propósito testar a possibilidade de um grupo específico de munícipes poder dar contributos para a melhoria de uma porção desse território.

Relativamente ao outro parceiro fundamental (a ser contactado após a adesão do primeiro), a importância deste advinha da circunstância de a Escola constituir, como refere a literatura, um campo de *recrutamento* privilegiado para experiências deste tipo. Desde o início se definiu a necessidade de tomar uma atitude *pró-ativa*, indo ao encontro dos jovens onde eles estivessem, por oposição ao que poderia ser uma postura passiva (usada na maior parte dos casos de consulta pública) de apenas os *convocar* e esperar que eles respondessem à chamada. Este era um aspeto definidor de todo o projeto e que estava sujeito a teste no que respeita à sua exequibilidade e eficácia.

Os dois parceiros referidos foram aqueles em que mais se investiu em termos de *Sensibilização* mas não foram os únicos contactados para esse efeito (e para potencial colaboração). Da lista de associações que seria fornecida pela Câmara Municipal foram identificados três outros atores com particular interesse: o Núcleo de Juventude de Proença-a-Nova, o Agrupamento de Escuteiros do Corpo Nacional de Escutas e a Junta de Freguesia de Proença-a-Nova. A todos estes foi enviada informação, numa fase posterior, tendo-se registado reações distintas: o 1º manifestou abertamente disponibilidade de colaborar (embora depois nunca tenha sido possível agendar uma reunião); o 2º mostrou-se receptivo a uma colaboração cujos moldes seriam a definir; e o 3º não demonstrou grande interesse no envolvimento.

Apesar da lista de parceiros parecer limitada, existem razões para tal, nomeadamente no que respeita ao potencial envolvimento de associações envolvendo jovens. A experiência que se queria levar a cabo pressupunha o trabalho direto com os jovens, a título individual (e voluntário), e não necessariamente através das associações nas quais desenvolvessem atividades ou que os pudessem representar. Por esse motivo se fez um investimento particular no envolvimento da Escola, um espaço de todos os jovens, por força do carácter obrigatório do ensino, e portanto mais adequado para um *recrutamento* mais universal e abrangente.

Entendeu-se que o envolvimento de outras associações onde os jovens desenvolvem atividades seria útil sobretudo para reforçar a promoção do projeto (e encorajar a adesão ao mesmo através do sistema baseado na escola) mas não tanto para o “recrutamento” propriamente dito pois tornar-se-ia redundante.

Isso foi visível, por exemplo, no que respeita ao Agrupamento de Escuteiros local onde o principal adulto responsável era docente na EB23S, verificando-se também que cerca de 1/4 dos jovens que se inscreveram para participar no projeto (através do sistema implementado com base na Escola), faziam parte do efetivo do Agrupamento.

Decidiu-se assim *investir* nos dois parceiros-chave cuja colaboração era crítica, e acolher os restantes caso demonstrassem interesse real em se envolverem no projeto, o que acabou por não acontecer.

c) O aspeto comunicacional: conteúdos e meios

Dado se estar em presença de um assunto pouco comum na prática portuguesa (a participação dos jovens no planeamento do território), o processo de aproximação à Câmara Municipal (e outros parceiros) teria de implicar uma comunicação eficaz e credível. Por esse motivo, o primeiro contacto teve de ser precedido de um período de preparação que incluiu a produção de materiais de comunicação que pudessem traduzir de forma clara 1) uma imagem do projeto (uma *marca*), 2) os objetivos da experiência que se propunha e 3) as implicações (para cada um dos parceiros) da participação na mesma.

Neste âmbito foi produzido um *Sumário Executivo* do projeto que pretendeu, de forma simples e clara (2 páginas) responder a questões como: “O que é (o projeto)?”, “Porquê?”, “Que objetivos?”, “Que público-alvo?”, “Que duração?”, “Como (se prevê desenrolar)?”, “Qual o papel da autarquia?” e “Qual o papel da escola?” (Anexo II).

A indicação objetiva das **expetativas** existentes relativamente aos parceiros (em particular aos dois considerados críticos) foi sempre vista como importante já que o sucesso do projeto em muito poderia depender do seu contributo. Procurou-se por isso, desde o início (no material de apresentação e nas reuniões iniciais) apresentar de forma clara qual o tipo de envolvimento que se esperava (de cada um dos parceiros), bem como os elementos e recursos que seria desejável que disponibilizassem. Este grau de definição, além de tornar claras as implicações que estavam envolvidas na colaboração que se propunha, visava também credibilizar o projeto (por exhibir um cariz mais concreto, para além das meras intenções).

Nesse sentido, foram indicadas como expetativas em relação à colaboração da autarquia as seguintes:

- *Breve reunião inicial com o Presidente da Câmara e/ou outros decisores relevantes (apresentação/sensibilização)*
- *Informação sobre o município (planos, mapas, relatórios...) que pudesse servir de base às sessões a efetuar*
  - *Entrevista com responsável (técnico?) ligado à Juventude*
  - *Entrevista com responsável (técnico?) ligado ao Planeamento e Gestão do Território – disponibilidade para intervir numa sessão*
  - *Materiais diversos (ao longo do processo)*
    - *Mapas e fotos: do município, do aglomerado*
    - *Estudos de caracterização do PDM/PU*
    - *Lista de clubes/associações de jovens existentes*
    - *Dados estatísticos relativos à Juventude*
- *Indicação de uma pessoa que pudesse servir de ligação entre o município e a iniciativa e pudesse facilitar o estabelecimento de contactos relevantes*
- *Apoio de carácter logístico a acordar (Sala? Papelaria? Transporte?...)*
- *Disponibilidade/compromisso para, no final, receber os jovens participantes e considerar as suas conclusões/propostas*

E no que concerne à Escola, indicaram-se como expetativas de envolvimento:

- *Entrevista para recolha de informações gerais sobre a atividade da escola e os seus alunos*
- *Indicação de uma pessoa que pudesse servir de ligação entre a escola e a iniciativa*
- *Disponibilização de um tempo letivo para sessão de apresentação da iniciativa (turmas do 3º ciclo) – ou forma alternativa*
- *Facilitação de contacto com a Associação de Estudantes*
- *Eventual apoio logístico a acordar (sala, utilização meios informáticos...)*
- *Possibilidade de divulgar a iniciativa entre professores (para efeitos de esclarecimento e enquanto potenciais voluntários.)*

Um outro aspeto que se considerou importante na fase de Sensibilização foi o de evidenciar os potenciais **benefícios para os agentes envolvidos**, de forma a tornar ainda mais pertinente e atrativa a adesão dos mesmos. Apesar de se tratar de um projeto de investigação com um beneficiário claro (o promotor da experiência) houve sempre a preocupação de que o projeto pudesse ser visto também como uma mais-valia para todos os envolvidos (jovens, parceiros), aumentando assim a sua relevância e alargando o seu impacto.

Para além de identificar os potenciais benefícios do projeto em concreto, procurou-se evidenciar de igual modo, as mais-valias mais gerais que advêm dos processos que envolvem crianças e jovens (encorajando a mesma abordagem no futuro). Foram assim indicados:

- *Benefícios para a autarquia*
  - *Aproximação entre o município e os cidadãos: os mais jovens, mas também, por via indireta, os seus pais, familiares, etc*
  - *Melhor conhecimento das necessidades e ambições dos jovens no que respeita à vida da comunidade e seus territórios*
  - *Identificação de formas concretas de como melhorar a qualidade de vida dos jovens e os “territórios” por eles mais usados*
  - *Desenvolvimento das competências de participação e cidadania em alguns dos seus atuais e futuros munícipes – um investimento no futuro*
  - *Exposição pública como copromotor de um projeto inovador*
  - *Contacto com um conjunto de técnicas ativas de participação com potencial utilização em contextos mais alargados (exercícios de planeamento municipal) – capital de conhecimento*
- *Benefícios para a Escola*
  - *Apoio a uma experiência concreta de participação dos jovens*
  - *Desenvolvimento das competências de participação e cidadania em alguns dos seus alunos*
  - *Abertura ao exterior através de uma experiência de interação entre escola e comunidade (formação em contexto de vida real)*
  - *Contribuição para a melhoria do ambiente urbano e da vida da comunidade em que se insere*
  - *Aquisição de capital de conhecimento sobre as opiniões dos jovens relativamente ao território que o rodeia*
  - *Exposição pública como copromotor de um projeto inovador*

Estes potenciais benefícios foram partilhados com todos os parceiros como forma de mostrar o caráter abrangente de tal tipo de experiências com crianças e jovens.

A criação de uma **marca do projeto** (Figura 42), apesar de ser mais um assunto de forma do que de conteúdo, foi considerada também importante em termos de identidade e de comunicação, não apenas externa, mas sobretudo com os jovens que se queriam atrair.



Figura 42 – A marca do projeto que se propôs levar a efeito em Proença-a-Nova

Tendo em conta o nome da vila foi simples criar uma identidade que fizesse a ligação entre o território em causa e a ideia de juventude, pretendendo-se que os jovens fossem o centro de todo o projeto. Esta *marca* (que passou a constar de todos os documentos) acabou por se revelar um fator de atração do projeto ao despertar a curiosidade dos adultos, assim como a dos jovens (nas sessões de promoção que se iriam seguir). Por outro lado, contribuiu para conferir autonomia e credibilidade ao projeto.

Todo este trabalho de criação de conteúdos e de instrumentos de suporte para os mesmos viria a constituir-se como apenas o início de um longo e trabalhoso caminho na vertente comunicacional que se revelaria essencial ao longo de todo o projeto.

#### d) Desenvolvimentos e resultados

A primeira abordagem aos dois parceiros-chave foi feita através do envio, por correio eletrónico, de informação básica (o *Sumário Executivo* do projeto) e de uma carta de apresentação onde constava o pedido de uma reunião na qual se pudesse explicar a proposta com mais detalhe (Anexo III). Este primeiro contato teve um rápido acolhimento positivo e foi possível concretizar as reuniões de apresentação num curto espaço de tempo.

As reuniões de apresentação foram muito importantes para explicar o projeto mais em detalhe: o seu contexto, os seus objetivos, o método previsto e o nível de comprometimento que era esperado por parte do parceiro. O contacto pessoal desempenhou um papel importante na construção da confiança entre os representantes dos parceiros e o investigador, tendo aqueles demonstrado desde cedo uma grande abertura à colaboração. No entanto, em ambas as instituições, os mecanismos internos de tomada de decisão obrigaram a que uma resposta final sobre a adesão ao projeto fosse comunicada apenas após a consulta dos órgãos competentes: Presidente da Câmara e Conselho Pedagógico (no caso da EB23S).

Numa segunda ronda de reuniões com representantes destes dois parceiros-chave (após a aceitação de princípio) procuraram-se identificar as oportunidades existentes que pudessem ser aproveitadas na implementação do projeto, também numa ótica de benefício mútuo.

Na Câmara Municipal, os contatos revelaram que não havia em curso nenhum processo de planeamento de transformação do território (plano ou projeto à escala urbana) que possibilitasse que a experiência se desenrolasse em “contexto real”. Assim, as oportunidades identificadas foram sobretudo ao nível do apoio logístico (espaços, material cartográfico, informação de base) e na disponibilização do uso de instrumentos de comunicação próprios (*sítio web* e página do *Facebook* do município) ou de parceiros (jornais locais). Também os técnicos do Departamento de Urbanismo se mostraram disponíveis para intervir em alguma sessão, caso fosse necessário.



Na EB23S, o projeto foi visto como podendo ser uma mais-valia para a atividade regular da mesma, nomeadamente para algumas turmas. Foi feita a análise dos pontos de contacto entre os conteúdos do projeto com alguns *curricula*, nomeadamente de uma turma de 11º ano, o que levaria à decisão sobre a inclusão destes alunos nos potenciais participantes (apesar de a faixa etária se encontrar fora do que era inicialmente previsto).

De uma forma mais abrangente, o projeto foi considerado adequado para proporcionar aos jovens frequentando os 7º e 8º anos uma atividade de relação com o meio envolvente da escola (em complemento aos *curricula* das diferentes disciplinas). Tais considerações tornaram mais definido qual deveria ser o público-alvo das sessões (direcionadas) de apresentação do projeto, sem prejuízo do mesmo ser divulgado a toda a escola.

Para além dos aspetos de conteúdo e de identificação de pontos de ligação entre o projeto e a atividade regular da escola, os contactos na EB23S possibilitaram também a identificação de outras oportunidades de tipo mais operacional: a existência de uma tarde livre onde as sessões do projeto poderiam ser levadas a efeito; a disponibilização das instalações para as mesmas, caso fosse essa a opção; e sobretudo a possibilidade de dispor de um tempo letivo formal (nas turmas dos anos antes referidos) para fazer uma sessão de 45 minutos para apresentação do projeto.

O Quadro 26 resume os aspetos mais marcantes associados à Fase de Sensibilização.

Quadro 26 – Fase de Sensibilização: aspetos e resultados principais

<b>Fase: Sensibilização dos agentes decisores</b>			
<b>Etapas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Público-alvo ou envolvimentos</b>	<b>Meios/técnicas utilizados</b>
<b>Sensibilização das estruturas de direção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Primeiro contacto, sensibilização para a temática</li> <li>– Apresentação do projeto</li> <li>– Identificação das oportunidades existentes (planos ou processos em curso, atividades regulares, etc) e de contactos relevantes</li> <li>– Aferição das possibilidades e moldes de cooperação (recursos disponíveis)</li> </ul>	Agentes autárquicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisores políticos (educação; juventude; planeamento)</li> <li>- Técnicos</li> </ul> Agentes escolares: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direção da EB23S</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofício + contacto telefónico</li> <li>- Sumário executivo do projeto</li> <li>- Reuniões</li> <li>- “Benefícios na participação”</li> </ul>
<b>Resultados principais:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compromisso efetivo dos 2 parceiros considerados críticos: a Câmara Municipal e a EB23S</li> <li>– Identificação de oportunidades e formas de cooperação:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Na CMPaN: apoio institucional, logístico e comunicacional</li> <li>○ Na EB23S:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pontos de contato entre o projeto e o conteúdo curricular da disciplina de Geografia do 11º ano</li> <li>▪ Pertinência das atividades de ligação à comunidade para os jovens dos 7º e 8º anos</li> <li>▪ Disponibilização de instalações (salas) para a realização de sessões</li> <li>▪ Existência de uma tarde sem atividade curricular (ainda que com outras atividades extracurriculares a decorrer)</li> <li>▪ Tempos letivos para fazer sessões (direcionadas) de apresentação</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>			

e) Observações e considerações

Do desenrolar desta fase de *Sensibilização* destacam-se os seguintes aspetos:

- Em processos desta natureza existem parceiros críticos que importa identificar desde o início e que devem receber atenção especial. Para além do carácter essencial do envolvimento da Câmara Municipal (pelas razões referidas de se estar a tratar do uso do território), também a Escola pode ser um parceiro muito importante já que, por seu intermédio, é possível chegar de forma mais direta a um universo muito maior de potenciais jovens participantes. Para além disso possui um conjunto de facilidades logísticas que podem ser úteis. No projeto em causa, o *investimento* nos parceiros críticos viria a revelar-se essencial;
- A consideração acima referida não significa que não se possa adotar uma abordagem alternativa de chegar aos jovens através do movimento associativo, isto é, envolvendo as associações e clubes nos quais aqueles desenvolvem atividades. Mas para além de ser uma abordagem mais exigente, comporta o risco de se chegar a um público mais limitado e particular: os que têm jeito para o desporto, para o teatro e para a dança, os que professam uma religião (ex: catequese), etc;
- Uma abordagem *mista*, usando a Escola e, em complemento, as associações/clubes, parece ser a desejável, embora possa conduzir a algumas redundâncias, principalmente em meios mais pequenos (onde os mesmos jovens são membros de vários clubes/associações). No projeto em causa, esta abordagem complementar ficou aquém do desejável, principalmente pela limitação de recursos;
- Os aspetos comunicacionais desempenham um papel essencial na atratividade e credibilização do processo. A construção da *marca*, a seleção dos conteúdos relevantes para apresentar a cada parceiro, a produção de materiais, o contato pessoal, e a abordagem aberta e flexível, são aspetos decisivos para cativar (e mesmo entusiasmar) os parceiros principais;
- O contacto pessoal assume também um papel importante, não apenas no esclarecimento dos aspetos relativos ao processo, mas também no grau de compromisso que se pode atingir entre ambas as partes. Esse tipo de contato é potenciador da construção de uma confiança mútua, tendo como fundação uma proposta de colaboração sólida e credível;
- A clareza na apresentação, desde cedo, das expectativas que existam sobre o envolvimento dos parceiros contribui para a credibilidade da proposta, servindo também para que os potenciais parceiros possam aquilatar dos recursos disponíveis e planear a disponibilização dos mesmos. No entanto, a clareza na apresentação das expectativas não deve ser confundida com uma exigência rígida sobre as bases da colaboração; há que garantir uma postura flexível, evitando uma abordagem demasiado *intrusiva* naquilo que é a atividade regular do parceiro;
- A apresentação do exercício de participação como um *projeto*, limitado no tempo, com objetivos claros e tangíveis, pode funcionar como fator de atração e facilitar a adesão dos parceiros;

No caso em estudo, o acolhimento pronto e sem reservas por parte dos parceiros-chave à proposta de realização da experiência terá sido consequência da combinação dos fatores acima referidos, que se procuraram integrar no projeto e na sua apresentação.

Em termos de aplicabilidade da metodologia noutras situações, esta fase de *Sensibilização* poderá tomar diferentes formas, em função de quem parta a iniciativa e do grau de esclarecimento/consciência dos diversos parceiros relevantes relativamente aos assuntos da participação (em particular envolvendo os jovens). Nos casos em que sejam os executivos municipais a tomar a iniciativa, os alvos das ações de sensibilização serão apenas esses parceiros exteriores à Câmara Municipal, caso não exista já uma cultura em que a participação juvenil seja encarada como algo de natural. No limite, poderá não ser necessária qualquer sensibilização; este será o caso em que a *cultura de participação* está de tal forma enraizada que a realização de qualquer *episódio* é considerada normal.

## 5.4.2. PREPARAÇÃO DO QUADRO DE REFERÊNCIA DE INTERVENÇÃO

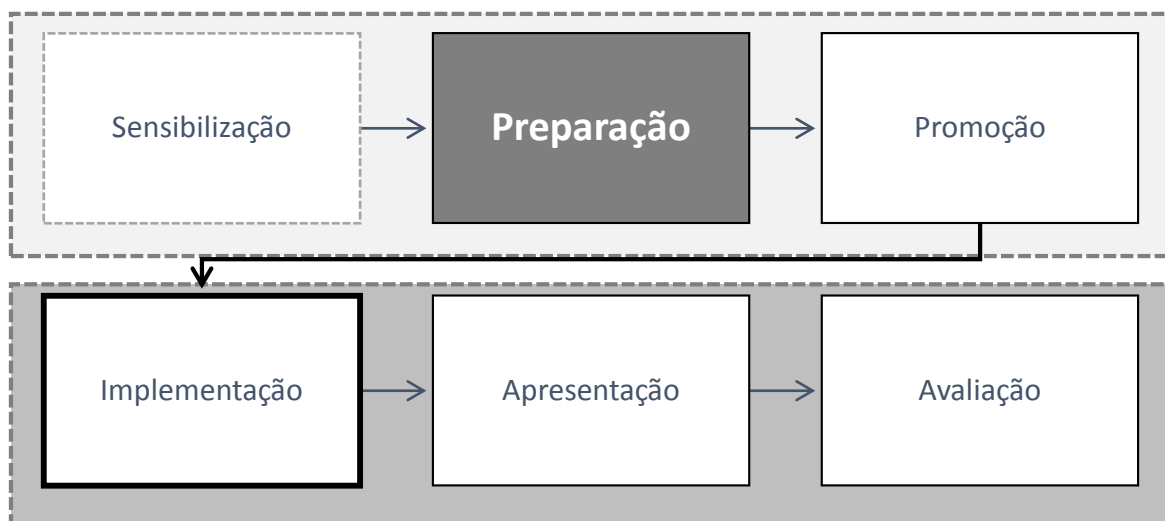


Figura 43 – Fase de Preparação no contexto da metodologia proposta

Após se ter assegurado a adesão dos parceiros principais, foi tempo de preparar com mais detalhe as condições em que a experiência se desenvolveria. A intenção maior era a de aferir as condições de aplicabilidade do modelo de intervenção, que era genérico, ajustando-o às realidades existentes localmente. Acertado o quadro de referência da intervenção haveria depois que proceder à preparação dos aspetos operacionais de concretização da mesma.

## a) Objetivos

Esta fase de Preparação compreendia 3 etapas principais, não totalmente estanques entre si, mas tendo cada uma objetivos próprios (Quadro 27)

Quadro 27 – Etapas e Objetivos da Fase de Preparação

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Análise de contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compreensão de aspetos com interesse para o projeto em causa, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>caraterísticas específicas do concelho (em particular do centro urbano)</li> <li>contexto juvenil (hábitos, ocupações, vida escolar, lazer, etc),</li> <li>aspetos ligados ao planeamento e gestão do território e à cultura de participação existente</li> </ul> </li> <li>Afinação da proposta de modelo de intervenção</li> </ul>
<b>Negociação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acerto, com os parceiros, do quadro de referência em que a intervenção poderia ser feita (incluindo quadro temporal)</li> </ul>
<b>Mobilização e preparação de recurso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recolha de registos fotográficos e documentais relevantes</li> <li>Preparação e produção de meios de divulgação</li> <li>Preparação/treino de potenciais colaboradores disponibilizados pelos agentes decisores (ou voluntários de entre os técnicos)</li> <li>Preparação de sessões e materiais</li> </ul>

b) Desenvolvimentos e resultados

A **análise do contexto** foi feita com base em dados recolhidos de diversas fontes (com destaque para a Câmara Municipal) e entrevistas com os parceiros-chave, nomeadamente da Câmara Municipal e da Escola EB23S.

Entre as fontes consultadas podem destacar-se, pela sua especificidade, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento municipais, os regulamentos dos instrumentos de gestão territorial em vigor (PDM e PP do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova), o Projeto Educativo das EB23S ou os conteúdos programáticos dos 8º e 11º anos de escolaridade. Estas consultas específicas complementaram os dados mais genéricos recolhidos do Instituto Nacional de Estatística (INE), nomeadamente referentes aos Censos.

No que respeita às entrevistas, e em particular às duas entidades principais referidas, foi elaborado, para cada uma delas, um guião de entrevista cuja utilização permitisse recolher informação relevante do ponto de vista da caracterização geral do município, da realidade juvenil e escolar, e do ambiente de planeamento e gestão do território (num contexto mais genérico de governança do município).

As questões colocadas à autarquia (v. guião de entrevista no Anexo IV) organizavam-se em 4 grupos: vida juvenil no município, os processos de planeamento e participação, o contexto escolar, e o contexto geral. Os aspetos abordados incluíram as organizações de juventude existentes (na perspetiva de compreender dinâmicas instaladas); as iniciativas, estruturas e espaços especialmente dedicados à juventude; a rede escolar e respetivos sistemas de apoio (ex: a rede de transportes escolares); as relações entre instituições relevantes (autarquia, escola, etc); e a prática de participação cívica (em particular no domínio da gestão do território). Em função do leque de informação que se pretendia, foram conduzidas 3 entrevistas com agentes ligados à autarquia: com o vereador responsável pelos pelouros da Educação e Juventude; com 3 técnicas da Divisão de Obras, Planeamento Urbanístico, Serviços e Equipamentos Urbanos e Ambiente; e com a coordenadora do Gabinete de Comunicação e Informação Turística.

A informação requerida à EB23S (que envolveu uma entrevista efetuada com a diretora da Escola) procurava compreender a realidade do estabelecimento enquanto origem da amostra com que se iria trabalhar, bem como as condições em que tal poderia ser feito. As questões colocadas incidiram assim sobre temas internos de funcionamento da própria escola mas também do seu posicionamento na comunidade: 1) Potencial público-alvo (alunos 3º ciclo): número, idades, género, origem geográfica (para aferição da sua relação com a área em estudo); 2) Tempo na escola (por oposição ao tempo disponível para usar o espaço público); 3) Transporte escolar (horários); 4) Existência de períodos livres que pudessem ser aproveitados (tardes?); 5) Atividades extracurriculares existentes na escola: ATL (Atividades de Tempos Livres), clubes...; 6) Relação existente entre o estabelecimento de ensino e o município; 7) Relação existente entre o estabelecimento de ensino e a comunidade (associações, clubes, empresas, etc); e 8) Intervenção dos pais na escola. No decorrer desta entrevista exploraram-se em detalhe aspetos de implementação do projeto, nomeadamente as possibilidades de integração da iniciativa no contexto curricular de uma das disciplinas bem como a disponibilidade para abrir a iniciativa à colaboração de professores em regime de voluntariado.

A informação recolhida durante as entrevistas (e a análise de outros elementos) permitiram, não apenas avaliar as condições de implementação do projeto em concreto, mas também compor um retrato mais amplo do município no que respeita ao contexto da governança local/municipal e ao seu grau de inclusividade no que respeita às crianças e jovens. Para esse efeito foi usada, como referido, uma adaptação da grelha de avaliação criada pela UNICEF no âmbito da iniciativa “Child-Friendly Cities” (UNICEF, 2004a). O resultado da aplicação da ferramenta de avaliação referida revelou o perfil genérico referido na alínea d) da secção 5.3.2 (“Contexto da governança municipal relacionada com crianças e jovens”).

A análise das condições existentes e dos diferentes contextos em presença (demográfico, social, juvenil, escolar, de governança, etc) confirmou, no geral, a exequibilidade do projeto nos moldes genéricos previstos na metodologia construída. Em particular, reforçou o pressuposto inicial do papel essencial que a escola teria de desempenhar na concretização do projeto, dada a sua predominância na comunidade, não apenas como espaço de desenvolvimento dos jovens, mas também como polo dinamizador de relações e atividades na comunidade, geradas de modo formal ou informal.

Em virtude do caráter permeável das etapas referidas, a etapa da **negociação** acabou por ter início durante as entrevistas que tinham por objetivo principal a recolha de informação para compreensão do contexto. Com efeito, as entrevistas proporcionaram oportunidades de começar a explorar as condições em que o projeto poderia ser concretizado. Essas oportunidades seriam depois complementadas por intensa troca de comunicação eletrónica e contatos telefónicos.

Como antes referido, foi de fundamental importância no processo de negociação a abordagem aos parceiros de forma aberta e flexível, mostrando disponibilidade para adaptar a metodologia de base que se propunha, ainda que mantendo os elementos considerados essenciais (expressos nas expectativas que foram indicadas). Por outro lado, foi importante manter o perfil *não-intrusivo* da experiência (evitando que fosse vista como “mais uma coisa”). Tal foi feito procurando aproveitar as dinâmicas existentes (grupos, atividades, iniciativas), identificando também o valor acrescentado que o projeto proposto poderia aportar a essas dinâmicas.

O quadro de intervenção a que se chegou após essa etapa de *negociação* (Quadro 28) apontava então para as seguintes opções principais, que seriam depois publicitadas aos diferentes públicos, por diversos meios:

Quadro 28 – Quadro de intervenção do projeto *Proença-a-Nova*

<b>Área de estudo</b>	– Vila de Proença-a-Nova (aglomerado urbano)
<b>Público-alvo</b>	– Jovens a frequentar o 3º ciclo, preferencialmente, mas aberto a todos – A participação teria sempre caráter voluntário, requerendo inscrição prévia
<b>Sessões de promoção presenciais (sessão 0)</b>	– A realizar no decurso de um tempo letivo de 45m (na sala de aula respetiva) durante a primeira semana de aulas de Janeiro – A serem realizadas nas 3 turmas do 8º ano (os alunos do 9º ano estavam já envolvidos num projeto extracurricular) – Uma sessão seria realizada também numa turma do 11º, onde os temas em causa faziam parte do curriculum da disciplina de Geografia. Teria ainda a vantagem de ter como audiência membros da Associação de Estudantes – Estas sessões seriam complementadas por promoção geral na escola, através de cartazes, folhetos de divulgação e outros meios, nomeadamente eletrónicos
<b>Sessões de trabalho</b>	– Realização de 3 sessões de trabalho/produção, com datas fixas, que ocorreriam no espaço de 1 mês (Fevereiro), seguidas de uma sessão de avaliação final, a marcar depois da apresentação dos resultados na Câmara Municipal – As sessões teriam a duração de 3h00 e realizar-se-iam nas tardes de 4ª feira (período sem tempos letivos atribuídos embora nele acontecessem outras atividades extracurriculares: desporto, clube de espanhol ou francês, música, etc) – As sessões de trabalho decorreriam num espaço municipal (Espaço Infanto-Juvenil) localizado no Parque Urbano anexo à escola (separado desta por uma rua)

Acertado o quadro de referência em que a experiência se ia realizar foi tempo de **mobilização e preparação de recursos** para a sua promoção e realização.

Esta etapa incluiu a recolha extensiva de imagens da vila que pudessem ser utilizadas ao longo de todo o projeto. A utilização de tal tipo de recurso foi sempre considerada muito importante não só em função da faixa etária do público-alvo (com grande apetência para uma *linguagem* mais visual) mas também porque seria importante partir de referências territoriais concretas, conhecidas dos jovens, para avançar para a recolha de informação e elaboração de propostas por parte destes. As imagens teriam assim uma função essencial na atração da atenção e na *ambientação* dos jovens ao longo de todo o processo de modo a poderem sentir que estavam a tratar do *seu* território.

As imagens recolhidas começaram por servir para a produção de instrumentos de promoção feitos nesta etapa tais como folhetos (Anexo V) e cartazes (Anexo VI). Para além disso, foram também incluídas na apresentação audiovisual do projeto preparada para a Sessão 0, bem como nas atividades que foram planeadas para a mesma. Relativamente aos materiais promocionais ou de divulgação, a sua produção teve de ter em conta que agora se apontava a um público juvenil (e seus familiares), pelo que as linguagens teriam de ser adaptadas. Os materiais criados para efeitos de sensibilização (aquando da abordagem aos parceiros mais institucionais) não seriam pois adequados, a não ser no aproveitamento da essência dos conteúdos.

Com o propósito de criar uma consciência mais generalizada sobre o projeto e de o valorizar aos olhos dos diversos públicos, foram também preparadas notícias de divulgação para serem veiculadas pelos órgãos de informação locais, nomeadamente jornais, rádio e *sítio web* da Câmara Municipal.

Cuidado especial foi colocado na preparação das sessões, em particular na de apresentação (sessão 0). Com efeito, havia a consciência de que era uma oportunidade única de divulgar o projeto e atrair potenciais participantes. Teria pois de ser uma sessão que pudesse transmitir, não apenas o que se pretendia com o projeto, mas também o que os jovens podiam esperar encontrar em termos de dinâmicas e tipos de atividades. Nesse sentido, enfoque especial teria de ser dado à utilização de métodos ativos, exigindo estes uma preparação cuidada. A preparação dessas sessões teve um contributo importante da Direção da Escola na seleção dos tempos letivos que iriam ser usados para o efeito (incluindo na realização de algumas trocas de modo a que se realizassem todas no mesmo dia) e no contato que estabeleceu com os professores cujos tempos letivos iriam ser utilizados.

Relativamente à metodologia proposta inicialmente, há a registar que não se concretizou a inclusão e treino de colaboradores (adultos), provenientes da Câmara Municipal ou da Escola, que pudessem vir a apoiar diretamente a implementação do projeto. Os técnicos de Urbanismo da Câmara Municipal disponibilizaram-se para participar em alguma sessão em que fosse necessário dar explicações sobre os aspetos relacionados com o ordenamento do território, mas apenas numa base pontual. No que respeita à EB23S, apesar de ter sido feita promoção passiva (através da colocação de cartazes e avisos na sala dos professores) informando da abertura para a potencial colaboração, não houve qualquer resultado.

Refira-se que cedo se percebeu que o envolvimento de colaboradores locais, apesar de desejável (por motivos de sustentabilidade e seguimento do projeto), seria algo que envolveria um esforço adicional (de preparação e realização de formação) que obrigaria à existência de uma equipa mais alargada de implementação deste projeto. Será um aspeto a merecer atenção noutras experiências onde os recursos disponíveis sejam mais abundantes, até porque a prática em si é merecedora de alguma investigação (“Como fazer dos técnicos locais agentes de dinamização da participação de crianças e jovens, em especial no contexto do território?”)

O Quadro 29 resume os principais aspetos e resultados associados à fase de *Preparação*.

Quadro 29 – Fase de Preparação: aspetos e resultados principais

Fase: Preparação do quadro de referência da intervenção			
Etapas	Objectivos	Público-alvo ou envolvimentos	Meios/técnicas utilizados
<b>Análise de contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compreensão das características específicas do concelho, do contexto juvenil, dos hábitos (escolares e de lazer)</li> <li>Afinação da proposta de modelo de intervenção</li> </ul>	Agentes autárquicos Agentes escolares Individualidades relevantes	- entrevistas (4) - consulta de documentos relevantes
<b>Negociação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acerto do quadro de referência em que a intervenção podia ser feita (incluindo quadro temporal)</li> </ul>	Agentes autárquicos Agentes escolares	- reuniões
<b>Mobilização e preparação de recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recolha de registos fotográficos e documentais relevantes</li> <li>Preparação e produção de meios de divulgação</li> <li>Preparação de sessões e materiais</li> </ul>	Câmara Municipal EB23S	- recolha/captação de imagens - leitura de documentos - sessões de trabalho
<b>Resultados principais:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Recolha de informação local relevante para uma completa análise de contexto, incluindo a realização de 4 entrevistas: vereador, técnicos do Urbanismo, coordenadora da Comunicação municipal, diretora da EB23S</li> <li>Determinação do quadro de referência para a implementação do projeto com definição de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Área de estudo</li> <li>Público-alvo preferencial</li> <li>Dinâmicas de promoção, incluindo sessões presenciais durante tempos letivos</li> <li>Sessões de trabalho</li> </ul> </li> <li>Acervo de registos fotográficos e documentais para servir de base aos materiais do projeto</li> <li>Preparação de meios (passivos) de divulgação do projeto junto da comunidade escolar</li> <li>Preparação de sessões de promoção direta em tempos letivos</li> <li>Preparação da promoção do projeto através dos meios de comunicação social local</li> </ul>			

## c) Observações e considerações

Do desenrolar desta fase ressaltam os seguintes aspetos principais:

- Em função do carácter incomum do projeto e da proposta que se fazia aos parceiros, era expetável que se registassem algumas desconfianças iniciais, mesmo tendo em conta que o contexto de partida assumia contornos favoráveis. A convicção era de que essas desconfianças poderiam desaparecer se houvesse capacidade de ir demonstrando a solidez da proposta, aumentando assim a sua credibilidade e exposição. Este fator poderia ser decisivo na atração dos diversos parceiros a envolver de forma direta e indireta: câmara municipal, escola, alunos, pais, professores ou outras entidades;
- Por se considerar essencial, procurou-se abordar os parceiros com uma postura de flexibilidade e mantendo o processo aberto a sugestões. Entendeu-se ser essa a melhor maneira para garantir o necessário ajustamento às condições e necessidades locais, bem como um mais eficaz envolvimento desses parceiros na própria dinâmica (um requisito das práticas colaborativas);
- Em função do que se observou nesta experiência, os parceiros que se abordem tenderão a ver qualquer dinâmica ou projeto que se lhes proponha (desta ou doutra natureza) de acordo com a sua própria perspectiva, tentando enquadrá-los na realidade que conhecem ou estão inseridos. Por exemplo, na escola, procurou encontrar-se o grupo disciplinar onde um projeto deste tipo se pudesse integrar ou pôs-se mesmo a hipótese de inclusão do mesmo como atividade de um dos clubes da escola (ex: do Ambiente). Chegou-se também a colocar a hipótese de alocar professores com horário 0 para dar apoio à implementação do projeto. Pode-se assim falar de

uma certa tendência de *institucionalizar* a experiência, aproveitando as estruturas existentes (as turmas, os clubes). Apesar de se ter percebido que tais intenções tinham motivações positivas, tal poderia ser de difícil compatibilização com o caráter voluntário da participação (individual), que era uma das marcas identificativas do projeto em causa;

- Por outro lado, quanto mais parceiros estiverem envolvidos, mais diversas serão as expectativas em presença. Será compreensível que cada parceiro queira também *utilizar* a experiência em seu benefício, de acordo com as práticas ou planos que já possua. Isto é legítimo e até desejável, já que um processo desta natureza deverá, desejavelmente, trazer mais-valias para todos os envolvidos. Essa diversidade de expectativas e a sua gestão implicam o exercício de alguma mediação por parte do gestor do processo;
- Uma das constatações importantes aquando da abordagem da Escola foi a da quantidade de solicitações da sociedade civil que a ela chegam (entre concursos, projetos, semanas comemorativas, etc). Estabelece-se assim uma grande competição entre as propostas, bem visível na proliferação de cartazes espalhados pela escola, criando uma “nuvem de informação” que acaba por ser menos eficaz do ponto de vista da mensagem e da adesão do potencial público. É pois um desafio conseguir destacar um projeto no meio desse universo;
- Será pois importante que o pedido de envolvimento da escola em processos deste tipo não apareça como “mais uma coisa”, sobrecarregando professores, direção, etc. A adesão da escola (e da sua direção) será tanto maior quanto o processo possa ser visto como relevante mas também como *leve* na sua implementação (do ponto de vista da mobilização dos recursos da escola). Isto poderá implicar não enveredar por um modelo demasiado estruturado/pesado e envolvendo demasiadas pessoas (embora, nessa situação, o seu impacto pudesse ser maior);
- A ideia de ter um processo deste tipo, ligado ao conhecimento do território, como mais-valia curricular no contexto de uma das disciplinas com que pudesse ligar, revelou-se de difícil concretização neste caso. A tentativa de encontrar disciplinas onde este tipo de temática encaixasse (nomeadamente para fazer a sessão de apresentação) revelou a inexistência de coincidência com os conteúdos programáticos (à exceção da disciplina de Geografia do 11º ano), confirmando uma análise antes feita aos *curricula* das disciplinas do Ensino Básico do 3º ciclo. Este é um aspeto relevante pois a dificuldade em identificar pontos de contacto parece revelar que se está perante uma oportunidade perdida de melhorar o *déficit de cultura de território* antes mencionado;
- Por outro lado, a análise dos *curricula* revelou também uma opção clara (por parte de quem fixa os programas) de focar nos conteúdos académicos tradicionais, deixando menos espaço a disciplinas que proporcionem oportunidades de desenvolver projetos com origem nas escolhas dos jovens ou das próprias escolas/comunidades. Estas disciplinas mais *flexíveis* (como Área de Projeto, entretanto extinta, ou Formação Cívica) poderiam ser uma boa *porta de entrada* para dinâmicas participativas de envolvimento dos jovens (e da comunidade escolar) no planeamento e gestão do seu território. De novo, são oportunidades perdidas para desenvolver a a *cultura de território*, bem como a *cultura de participação*;
- Estes aspetos referentes aos *curricula* e à estrutura dos cursos remetem para a importância das questões do contexto institucional supra-local como facilitadoras ou inibidoras do desenvolvimento, ao nível local, das *culturas de território*. A intervenção sobre esse aspeto do contexto justifica-se, se houver vontade política (ao nível nacional) de promover uma maior participação dos jovens nos assuntos do território;
- No que respeita à avaliação de contexto e, em concreto, à aplicação de ferramentas de avaliação como a matriz proposta pela UNICEF (no âmbito da iniciativa *Child Friendly Cities*) há cuidados especiais a ter quando se abordam os parceiros. Isto porque o confronto destes com uma lista de indicadores ou padrões desejáveis pode ser encarado como um apontar das



debilidades existentes (por as poder expor de forma mais evidente). No caso concreto deste projeto, procurou-se respeitar e valorizar o que estava feito ou existia, ao mesmo tempo que se iam passando algumas mensagens (começando por aquelas que seriam mais fáceis de resolver ou implementar). É assim importante que a aplicação de instrumentos desse tipo seja encarado mais como uma oportunidade de qualificação e descoberta de possibilidades de melhoria, do que um exercício de *fiscalização*;

- Por outro lado, a aplicação de tais instrumentos tem de ser feita com prudência. No caso de Proença-a-Nova, o facto de não existirem recursos ou estruturas especificamente alocados à infância e juventude (aparentemente uma fraqueza, de acordo com a grelha de avaliação) não significava necessariamente que estas estivessem esquecidas. No caso vertente, essa ausência era contrabalançada de outras formas, através de iniciativas ou dinâmicas mais genéricas que acabavam por beneficiar esses extratos particulares da população (por ex: matinés semanais de cinema, férias desportivas a cada período de férias escolares, atividades no Centro Ciência Viva, festivais, etc). A questão que se pode colocar é se há consciência (externa e interna) do que realmente vai acontecendo e do grau de relevância dessas iniciativas, dado que os jovens não são regularmente consultados aquando da sua escolha;
- Do ponto de vista mais operacional, porque se está a trabalhar com uma população juvenil e escolar, a quem se pede uma participação voluntária, há que cuidar que as melhores condições estão reunidas para que essa participação se faça. Por exemplo, um dos aspetos considerados foi o do agendamento das sessões, não apenas procurando encontrar o dia/hora mais oportunos durante a semana (fugindo a outros compromissos escolares ou extracurriculares), mas também numa época do ano de menor sobrecarga escolar (em função de testes, trabalhos, etc). A escolha inicial dos meses de Janeiro e Fevereiro para a realização das sessões deste projeto procurou precisamente ir de encontro a essa preocupação;
- Também a questão da (in)segurança fora do recinto escolar pode constituir um condicionante à escolha dos locais para a realização das sessões. Para sessões que se realizem no período escolar regular, poderão levantar-se questões (como aconteceu) relativas ao que poderá acontecer caso exista um problema “fora do recinto da escola”. Tal acontece num quadro em que a saída do recinto escolar durante o horário normal carece de autorização parental prévia. No caso do projeto em causa, pesados os inconvenientes e vantagens da realização das sessões dentro da escola ou fora dela, ficou estabelecido que seria tendencialmente num espaço próprio, no exterior do recinto escolar (o Espaço Infanto-Juvenil disponibilizado pela Câmara Municipal).

Para concluir, é ainda de destacar o tempo que é requerido nesta fase de *Preparação*: para recolha de materiais e seu processamento; para reuniões e processos de negociação; para o estabelecimento de consensos, para a produção de materiais adequados aos diversos públicos, etc.

As duas primeiras fases de implementação da metodologia (*Sensibilização* e *Preparação*), incluindo todos os trabalhos iniciais de elaboração dos primeiros materiais de divulgação, desenrolaram-se durante cerca de 3 meses (no último trimestre de 2011). Durante esse período realizaram-se 3 deslocações a Proença-a-Nova durante as quais se mantiveram reuniões, recolheram materiais, captaram imagens e se efetuaram visitas. No mais, para além de intenso contacto via *email* ou telefone, foi possível efetuar a maioria do trabalho estando à distância.

#### 5.4.3. PROMOÇÃO E APRESENTAÇÃO DA INICIATIVA

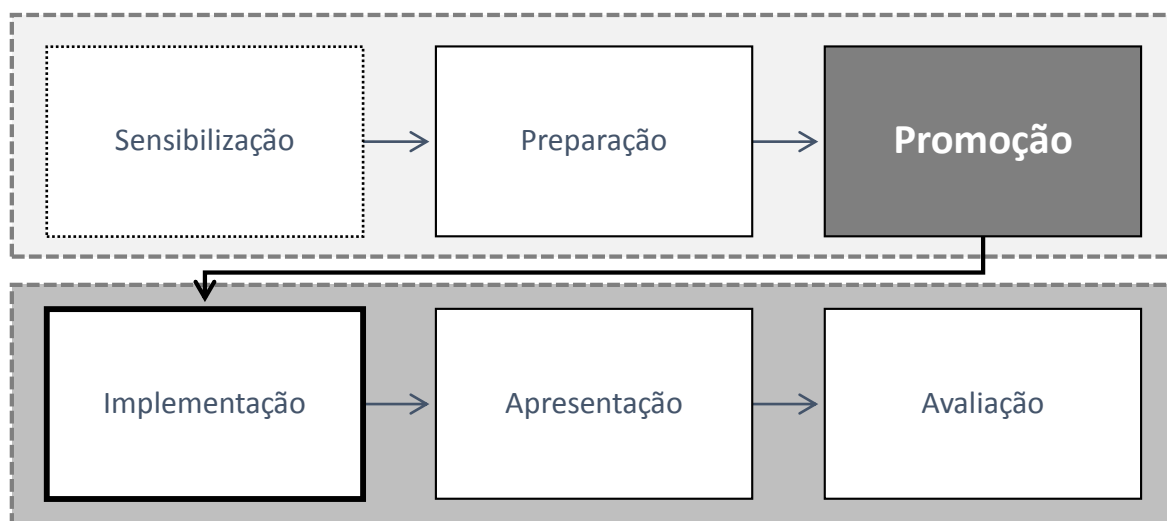


Figura 44 - Fase de Promoção no contexto da metodologia proposta

Feita uma primeira *calibração* do modelo com os parceiros-chave para melhor o adaptar às condições existentes (conferindo-lhe portanto mais realismo e solidez), foi tempo de comunicar o projeto a outros agentes que pudessem ter uma intervenção direta ou indireta no desenrolar do mesmo.

##### a) Objetivos

Esta fase de apresentação compreendia quatro etapas principais, com um conjunto de objetivos a atingir (Quadro 30)

Quadro 30 - Etapas e Objetivos da Fase de Promoção

Etapas	Objetivos
<b>Divulgação em contextos (1) juvenil e (2) escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação genérica do projeto</li> <li>• Sensibilização no contexto do público-alvo (criação de <i>momentum</i>)</li> <li>• Recolha de reações e sugestões</li> <li>• Recrutamento de eventuais colaboradores entre os professores</li> <li>• Eventual afinação no modelo de intervenção</li> </ul>
<b>Comunicação externa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgação do projeto</li> <li>• Credibilização do projeto</li> </ul>
<b>Apresentação direcionada (a grupos específicos de jovens)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação detalhada da ideia e dos objetivos do projeto</li> <li>• Sensibilização sobre o projeto e temáticas subjacentes: participação dos jovens e sua relação com o meio em que vivem</li> <li>• Experimentação do que poderá ser o desenrolar do projeto (métodos ativos)</li> <li>• Criação de empatia entre o facilitador/jovens</li> <li>• Seleção de equipa de coordenação (jovens)</li> <li>• Incentivo à adesão/inscrição no projeto</li> <li>• (Eventual afinação no modelo de intervenção)</li> </ul>

b) Desenvolvimentos e resultados

A **divulgação em contexto juvenil** (extra-escolar) revelou-se bastante limitada em termos de oportunidades e meios. Isto deveu-se ao reduzido número de entidades e grupos a atuar exclusivamente na área da juventude, e também à dificuldade de articular uma apresentação presencial com as normais atividades dos grupos referidos (sem ser *intrusivo*). Dada a inexistência de um Conselho Municipal da Juventude, os contatos foram estabelecidos diretamente com os grupos organizados, nomeadamente o Núcleo de Juventude de Proença-a-Nova e o Agrupamento de Escuteiros do Corpo Nacional de Escutas, tendo estes sido indicados como os grupos de maior dinâmica juvenil na vila. Relativamente ao primeiro foi apenas possível um contato telefónico com um membro da Direção com um pedido de divulgação dos materiais enviados entre os seus membros. No que respeita ao segundo, proporcionou-se a realização de uma reunião com um membro da Direção (também professor na EB23S) onde, para além da apresentação do projeto, foi assegurada a divulgação do mesmo através de cartazes e folhetos para distribuição pelos jovens do agrupamento que estivessem dentro da faixa etária considerada.

Os objetivos da **divulgação em contexto escolar** eram comuns ao do contexto juvenil no sentido de despertar e esclarecer os agentes relacionados com os mesmos e as suas atividades. Não se tratava pois, ainda, de chegar aos jovens diretamente, mas de influenciar aqueles que com eles se relacionavam e trabalhavam, desta vez no ambiente escolar. Nesse sentido, procurou-se fazer chegar informação aos professores da escola (de forma passiva, afixando informação na sala de professores), a membros da Associação de Estudantes, e à Associação de Pais. Por parte desta última, apesar dos sinais de ser uma associação ativa e interventiva, não se recebeu qualquer reação à informação enviada. Uma reunião de apresentação foi também efetuada com a professora que foi nomeada como ponto de contato do projeto.

A nível mais geral, foi feita também divulgação através do *sítio web* da escola, um veículo importante de comunicação e dinamização da própria comunidade escolar. A notícia aí colocada visava não apenas esclarecer a existência do projeto e os seus propósitos, mas também mostrar alguma *cobertura institucional*, criando um *momentum* que incentivasse as posteriores inscrições.

Os propósitos principais da **comunicação externa**, eram o de divulgar a iniciativa e também contribuir para aumentar a visibilidade e credibilidade do projeto, influenciando positivamente pais, professores e outros agentes, para além dos próprios jovens. A ideia subjacente, com base na observação dos comportamentos atuais, era a de que as pessoas tendem a valorizar e a aderir mais facilmente a eventos e iniciativas que têm maior exposição pública.

Nesse sentido, procuraram-se utilizar os meios de comunicação locais principais, nomeadamente a imprensa escrita (v. Anexos VII (a), (b) e (c)) e o *sítio web* da Câmara Municipal (v. Anexo VIII). A utilização destes meios só foi possível pelo apoio empenhado da técnica da Câmara Municipal que foi indicada para ser o ponto de contacto com o projeto. O facto de esta técnica coordenar o Gabinete de Comunicação permitiu um conhecimento profundo dos meios mais eficazes de chegar ao grande público e facilitou a utilização dos próprios meios da Câmara Municipal.

Nesta fase, a etapa mais decisiva, do ponto de vista de levar a mensagem ao principal público-alvo, foi a **apresentação direcionada** aos jovens. Por se tratar de uma apresentação que permitia um contato pessoal e uma explicação do que seria o projeto (por demonstração também), acreditava-se que seria essencial para a atração de voluntários que quisessem ser diretamente envolvidos.

Na preparação das sessões houve uma preocupação adicional: que estas pudessem valer por si, ou seja, que não se limitassem a ser um momento de promoção do projeto em causa (antecâmara do mesmo) mas pudessem transmitir alguma mensagem que ficasse como útil, mesmo para aqueles que decidissem não continuar; apostou-se portanto na introdução de uma vertente pedagógica logo desde a sessão de apresentação.

Por outro lado, considerou-se interessante que essa sessão introdutória pudesse servir para iniciar a recolha de opiniões dos jovens sobre o meio onde vivem. O resultado dessa recolha poderia assim ser usado nas semanas posteriores, em termos de comunicação externa, como exemplo do tipo de resultados que se poderiam esperar no final do projeto.

Foi nesse sentido que o conteúdo das sessões incluiu a abordagem das questões da participação (a existência de diferentes níveis e intervenientes), e também da identificação e avaliação dos espaços urbanos existentes em Proença-a-Nova. Como referido anteriormente, a utilização de referências territoriais do conhecimento dos jovens era essencial para garantir a ligação com a realidade e, assim, atrair a atenção para o projeto.

Realizaram-se dois tipos de sessão de apresentação que, embora com a mesma base, tiveram de ser adaptados aos respetivos públicos: uma primeira sessão foi realizada para alunos do 11º ano (16-17 anos) e depois foram realizadas sessões para cada uma das 3 turmas do 8º ano (13-14 anos).

i. Sessão de apresentação a alunos do 11º ano

Decidiu-se realizar esta sessão por se ter detetado que os conteúdos curriculares da disciplina de Geografia do 11º ano tinham significativos pontos de contacto com o objeto do projeto (ao estudar os fenómenos e problemas urbanos, sendo que estes iriam ser abordados no início do 2º período letivo); poderia pois haver aqui um benefício mútuo na abordagem das temáticas da iniciativa.

Apesar de ser claro que a faixa etária em causa já cairia fora do que tinha sido definido como público-alvo, entendeu-se levar a efeito a apresentação, até porque havia a expectativa de que alguns destes jovens pudessem envolver-se no projeto, por exemplo, enquanto auxiliares na sua implementação.

Como objetivos desta sessão foram fixados os seguintes:

- Divulgar a iniciativa e mobilizar os jovens (mesmo se fosse apenas como agentes de promoção junto de outros jovens);
- Testar (do ponto de vista do investigador) alguns materiais de apresentação e técnicas ativas de recolha de informação;
- Aferir o acolhimento à iniciativa e recolher sugestões práticas no que respeita à sua implementação (divulgação, inscrições, etc).

Para atingir os objetivos propostos foi desenhado um programa que pudesse articular momentos de transmissão de informação com outros de interatividade e recolha de contributos, sendo o seu alinhamento final o seguinte:

- Apresentação (pessoal)
- Razão de ser da presença do investigador. A pergunta fundamental: *Podem os jovens ter algo a dizer sobre o sítio onde vivem?* (a ligação à Geografia, ao Ordenamento do Território, aos processos de participação pública)
- Jogo: “Lugares de Proença-a-Nova” (“gosto” vs “não gosto” – porquê)
- Apresentação do projeto *Proença-a-Novos* (dentro duma iniciativa a que se chamou Cidadãos2.0)
- Recolha de contributos

O desenvolvimento do programa durante a sessão foi sendo apoiado por uma apresentação audiovisual.

Como aspetos mais marcantes da realização desta sessão podem referir-se os seguintes:

- Procurou-se um envolvimento desde o primeiro momento ao pedir a colaboração dos jovens para *desarrumar* a sala, colocando as mesas e cadeiras em U de modo a criar um ambiente mais participativo e que quebrasse um pouco com o ambiente normal de sala de aula. Tal foi recebido com surpresa mas a adesão foi imediata;
- Apenas 4 dos 11 alunos residiam na vila de Proença-a-Nova mas os outros eram utilizadores frequentes e conheciam bem o território sobre o qual se previa trabalhar, tendo-se verificado uma grande adesão aos diálogos e dinâmicas propostas;
- A dinâmica utilizada de apreciação de alguns lugares de Proença-a-Nova permitiu imediata emissão de opiniões qualitativas sobre os espaços urbanos ilustrados em fotos exibidas num ecrã, bem como a expressão de opiniões com perspetivas relevantes (ex.: “Espaços públicos para crianças há muitos; haverá para adolescentes?”);
- Quando questionados sobre os meios que poderiam ser mais eficazes para a divulgação do projeto junto dos colegas, as propostas foram as de afixação de cartazes pela escola (inclusive na Associação de Estudantes – A.E.) e a utilização de meios *online*, nomeadamente a abertura de um grupo no *Facebook*;
- A *cobertura institucional* da Associação de Estudantes foi considerada importante (aos olhos dos jovens da escola), tendo-se os membros da A.E. presentes disponibilizado para concentrar as inscrições dos eventuais interessados em participar. Tal foi visto como uma oportunidade de utilização da influência exercida pelos pares na mobilização dos jovens, fator que a literatura relata em relação a outros contextos temáticos e geográficos;
- Um detalhe que se considera significativo foi o de, no final da sessão, os jovens terem perguntado à professora presente: “Podemos deixar a sala assim?”. Do ponto de vista do investigador, tal detalhe é sintomático da importância da disposição do espaço na criação de um ambiente acolhedor e indutor da participação.

Nesse mesmo dia desta apresentação foi ainda possível assistir a uma sessão da iniciativa “Parlamento dos Jovens” a que a escola tinha aderido. Foi interessante, no contexto do presente projeto, observar os alunos do ensino secundário envolvidos numa iniciativa que procura promover a participação e a cidadania.

## ii. Sessão de apresentação a alunos do 8º ano (v. Anexo IX)

Como antes referido, os jovens inscritos no 8º ano foram, entre todos os do 3º ciclo, o público-alvo escolhido para fazer uma promoção ativa através de uma sessão presencial a realizar durante um dos tempos letivos (em substituição de uma aula normal). A iniciativa continuaria aberta a todos os potenciais interessados mas dar-se-ia uma ênfase a estes dado que eram os que estavam menos sobrecarregados em termos de projetos e atividades extracurriculares.

A finalidade genérica das sessões era a de apresentação, de forma ativa, do projeto e dos seus objetivos e temáticas, de forma a motivar a adesão ao mesmo por parte de alguns jovens.

Este conjunto de sessões realizou-se cerca de uma semana depois da realizada com os jovens do 11º ano, tendo havido tempo para introduzir algumas das sugestões que estes tinham feito. Assim sendo, foi divulgado o grupo do *Facebook* entretanto criado (onde estavam as instruções para a inscrição) e foi também dada a informação de que as inscrições se poderiam fazer também na Associação de Estudantes. Foi também possível efetuar algumas adaptações ao alinhamento antes previsto para a sessão.

Para objetivos mais específicos destas sessões foram fixados os seguintes:

- Divulgar a iniciativa e motivar os jovens para o envolvimento na mesma
- Fazer refletir sobre a participação dos jovens
- Despertar os jovens para o meio em que vivem
- Testar alguns materiais de apresentação e técnicas ativas de recolha de informação

Na conceção do programa houve o cuidado, tal como na sessão do 11º ano, de procurar que esta pudesse adicionar valor por si própria, não sendo uma mera ocasião de propaganda. Assim, para além da parte de divulgação da iniciativa, incluíram-se (por meio de atividades) segmentos relacionados com duas temáticas pertinentes no contexto do projeto: 1) a participação dos jovens e 2) o ambiente urbano local (tal como experienciado pelos jovens). O alinhamento final da sessão resultou no seguinte programa:

- Apresentação (investigador)
- Jogo: “O meio em que vivemos” (localização de fotos num mapa da vila)
- Jogo: “Locais (+) e (-)” (preferidos e preteridos)
- A pergunta fundamental: *Podem os jovens ter algo a dizer sobre o sítio onde vivem?*
- A participação e os seus diferentes níveis - Jogo de aplicação prática: “Há participar e participar” (correspondência entre situações do quotidiano e os níveis de participação)
- Apresentação do projeto *Proença-a-Novos* (e da iniciativa a que se chamou Cidadãos2.0)
- Avaliação e conclusão



Figura 45 – Sessão de apresentação do projeto aos jovens do 8º ano

Como aspetos mais relevantes da realização destas sessões podem referir-se os seguintes:

- O número total de jovens presentes nas sessões foi de 51 (17+19+15)
- A combinação de um conjunto de fatores tornou estas sessões mais difíceis de gerir e obrigou a ajustamentos constantes em função das situações que se iam verificando:
  - O facto de as sessões terem lugar nas suas salas de aula *normais* e se registar a presença da professora do tempo letivo respetivo, dificultou o *desligar* do contexto escolar. Num dos casos, a professora assumiu mesmo o papel de *disciplinadora* (com frequentes avisos para o “bom comportamento” dos jovens), tendo-se tornado demasiado presente;
  - A realização das sessões durante o tempo letivo e a utilização das salas de aula trouxe ainda um problema adicional relacionado com o tempo disponível para preparação das mesmas em termos de disposição (colocando as mesas para funcionar em grupos de 5 ou 6) e logística (projetores, etc), já que as salas apenas ficavam livres após as aulas anteriores terem terminado; o tempo de preparação do ambiente resumiu-se assim ao período de intervalo;
  - O grande número de jovens em cada sessão e o pouco tempo disponível impossibilitou a utilização de algumas técnicas básicas utilizadas em sessões participativas como é o caso da apresentação pessoal inicial;
  - A idade dos participantes implicou níveis de atenção, reações e níveis de envolvimento significativamente diferentes dos que se tinham registado com os jovens mais velhos. A própria linguagem utilizada teve de ser adaptada.
- Apesar das dificuldades apontadas, a adesão às diferentes dinâmicas propostas foi sempre grande. O facto de grande parte da sessão estar baseada em jogos e atividades (que convidavam a circular pela sala de modo informal) revelou-se importante para manter o interesse dos participantes;
- Na perspetiva de envolver jovens mais diretamente na própria gestão do projeto (numa tentativa de liderança partilhada com o investigador) havia a intenção de identificar alguns potenciais colaboradores de entre os participantes. Em função do desenvolvimento das sessões, os delegados de turma (eleitos pelos colegas no início do ano letivo) apareceram como a solução natural para concretizar essa intenção; nesse sentido os seus endereços eletrónicos foram recolhidos para potenciais contactos. O futuro viria a revelar que tal intenção não teria seguimento, por falta de resposta por parte dos referidos delegados (ou eventual deficiência na abordagem);
- A dinâmica de auscultação sobre os locais mais e menos preferidos foi útil por permitir dar voz aos jovens (algo que viria a ser reconhecido na avaliação da sessão) mas também porque os seus resultados serviram para, na semana seguinte, compor parte do conteúdo da comunicação externa sobre a qual se continuou a trabalhar (neste caso através do *sítio web* da Câmara Municipal). Por outro lado possibilitou que, num curto lapso de tempo, os jovens comesçassem a ver os resultados do seu trabalho (também publicados no grupo do *Facebook*) e confirmassem que o projeto era para funcionar conforme tinha sido promovido (enquanto oportunidade para ouvir a sua voz);
- A presença das professoras na sala durante a realização da sessão, apesar dos aspetos menos positivos antes referidos, teve também algum efeito estabilizador nos grupos de jovens, havendo mesmo algumas delas que demonstraram interesse no projeto, comentando-o no final da sessão. Uma conversa prévia com tais professoras poderia ter permitido um contributo mais concreto e pertinente (que neste caso se limitou a garantir alguma autoridade e ajudar na disposição da sala).

A sessão de uma das três turmas registou a presença de uma estação de televisão local (Localvisão TV) que, tendo ouvido referências ao projeto, quis fazer um apontamento de reportagem<sup>27</sup>. Nesse sentido, além de captar imagens da própria sessão, teve ocasião de recolher opiniões dos jovens e do investigador. Apesar do impacto meramente local desse meio de comunicação, a presença da televisão foi um motivo de orgulho para os jovens e constituiu uma mais-valia em termos de comunicação externa da iniciativa.

Em resposta às perguntas da jornalista, uma das jovens começou por afirmar o interesse do projeto “porque muitas vezes esquecem-se que fazemos parte da comunidade” mas, depois, quando questionada sobre a sua eventual participação, acabaria por dizer que “possivelmente não, por já ter muitas outras atividades”. Este depoimento, apesar de episódico, confirma a tendência antes referida de se estar perante uma geração envolvida num sem-número de compromissos, por opção própria ou por orientação dos próprios encarregados de educação.

Os resultados da avaliação das sessões feita pelos participantes revelaram que os objetivos iniciais foram atingidos. Os comentários feitos pelos jovens foram de diverso tipo mas globalmente positivos:

“Muito interessante, divertido e interativo”

“Isto foi muito interessante e espero que com esta ideia Proença-a-Nova mude um pouco ☺”

“Foi uma boa apresentação e foi muito interessante e divertida. Gostei da parte de identificar as partes da vila ☺”

“Foi divertido. Gostei de termos que identificar as fotos no mapa”

“Foi uma sessão interessante porque poderemos dar a nossa opinião para modificar alguns sítios onde possamos estar (a fazer atividade, por exemplo andar de bicicleta). Gostei muito da sessão”

“Gostei da iniciativa porque nem sempre as ideias dos jovens são bem aceites ☺”

“Gostei especialmente da ideia pois estas iniciativas fazem com que os adultos ouçam a voz dos mais novos”

“Gostei da palestra, porque foi muito interessante ver no que podemos melhorar na nossa vila”

“Foi bom porque alguém deixa dar a voz aos jovens”

“Foi bom porque normalmente a opinião dos jovens não é muito respeitada, preferem a opinião quase sempre dos adultos e é uma forma de ouvir a nossa opinião”

“Foi bom porque achei muito interessante e muito participativo”

“Foi interessante pois pude aprender mais coisas do que aquilo que sabia”

“Foi bom, porque nós, jovens, muitas vezes, não nos perguntam a nossa opinião e ideias. A apresentação foi organizada”

“Obrigada por nos ouvir”

---

<sup>27</sup> Disponível em <http://videos.sapo.pt/KGSdOvZopFp6m57a8RLJ>



A fase de *Promoção* (e *Apresentação*) da iniciativa procurou assim levar mais longe a informação sobre o projeto bem como entusiasmar o potencial público a ele aderir, sendo os seus principais aspetos e resultados resumidos no Quadro 31.

Quadro 31 – Fase de Promoção: aspetos e resultados principais

Fase: Promoção e apresentação da iniciativa			
Etapas	Objectivos	Público-alvo ou envolvimentos	Meios/técnicas utilizados
<b>Divulgação em contexto juvenil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação genérica do projeto</li> <li>– Sensibilização no contexto do público-alvo (criação de <i>momentum</i>)</li> </ul>	Grupos formais ou informais de jovens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- envio de folheto + ofício</li> <li>- cartazes</li> <li>- reuniões</li> <li>- contacto telefónico</li> </ul>
<b>Divulgação em contexto escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recolha de reações e sugestões</li> <li>– Recrutamento de eventuais colaboradores entre os professores</li> <li>– (Eventual afinação no modelo de intervenção)</li> </ul>	Associação de estudantes Professores Associação de pais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cartazes</li> <li>- envio de folheto + ofício</li> <li>- sítio web da EB23S</li> </ul>
<b>Comunicação externa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Divulgação do projeto</li> <li>– Credibilização do projeto</li> </ul>	Público em geral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- artigos na imprensa local e no <i>sítio web</i> da CM</li> </ul>
<b>Apresentação direcionada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação detalhada da ideia e dos objetivos do projeto</li> <li>– Auscultação/sensibilização sobre o projeto e temáticas subjacentes: participação dos jovens, sua relação com a comunidade e o meio em que vivem</li> <li>– Experimentação do que poderá ser o desenrolar do projeto (métodos ativos)</li> <li>– Criação de empatia entre o facilitador/jovens</li> <li>– Seleção de equipa de coordenação (jovens)</li> <li>– Incentivo à adesão/inscrição no projeto</li> <li>– Afinação no quadro de referência de intervenção</li> </ul>	Jovens na faixa etária desejada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sessão presencial em contexto de sala de aula (11º ano + 3º ciclo) que incluiu: atividades educativas, formação, diálogo</li> </ul>
<b>Resultados principais:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ações de divulgação (sobretudo passiva) junto de associações juvenis e na comunidade escolar (professores, Associação de Estudantes e Associação de Pais)</li> <li>– Promoção do projeto através dos meios de comunicação social local: três jornais, uma TV e <i>sítio web</i> da Câmara Municipal</li> <li>– Sessões de promoção presenciais (4), para um total de 61 jovens, das quais se extraiu:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Indicações sobre os espaços urbanos favoritos dos jovens (informação usada posteriormente para promover e credibilizar o projeto)</li> <li>○ Sugestões para a condução do projeto</li> </ul> </li> <li>– Teste à utilização de um conjunto de técnicas e métodos ativos e implicações logísticas associadas</li> <li>– Afinação do quadro de referência de intervenção</li> </ul>			

c) Observações e considerações

Do desenrolar desta fase de *Promoção e Apresentação* da iniciativa retêm-se os seguintes aspetos principais:

- No caso presente, o envolvimento de outros parceiros (para além dos considerados como parceiros-chave) ficou aquém do que era esperado (pais, Junta de Freguesia, algumas associações). Teria sido necessária uma ação mais persistente (e com mais recursos, nomeadamente humanos) para que se tivesse garantido uma proximidade maior destes grupos importantes;
- Os contatos que foram sendo estabelecidos com o propósito de apresentar o projeto acabaram por constituir também oportunidades para recolher mais informação sobre o contexto em que ele iria decorrer, contribuindo para a contínua *calibração* do projeto e do modelo que o suportava. Não há pois uma total separação entre as diversas fases e etapas mas antes uma permeabilidade constante entre as mesmas;
- As sessões presenciais com os jovens, que acabariam por revelar-se decisivas do ponto de vista do recrutamento, começaram desde logo a fornecer indicações muito uteis, quer relativas ao modelo que estava proposto (e sua aplicação), como sobre o próprio ambiente urbano em si, e à sua avaliação;
- Um dos aspetos que mereceu reflexão foi o do número de participantes: a intenção inicial era de ter até 30 participantes no grupo envolvido na concretização do projeto (fase de *Implementação*). Após as sessões presenciais de apresentação (nas quais o número máximo numa sessão foi de 19 participantes) ficou claro que, com as condições existentes (nomeadamente a existência de um só facilitador), seria muito difícil gerir o número inicialmente previsto, principalmente se houvesse uma predominância dos pré-adolescentes já que seria necessário um esforço maior de motivação e controlo. E possivelmente essas dinâmicas de controlo poderiam pôr em perigo uma abordagem que se queria muito participativa. Tal constatação sugere a existência de um paradoxo a necessitar de resolução quando se trabalha com jovens: por um lado pretende-se envolver o maior número possível de indivíduos, mas quando esse número aumenta é necessário introduzir mecanismos de *controlo da audiência* que podem diminuir o grau de participação genuína;
- A sessão com os adolescentes mais velhos foi especialmente estimulante do ponto de vista da pertinência das intervenções, proporcionando mesmo ocasião de reflexão sobre aspetos que não tinham sido considerados antes, e que o viriam a ser (ex: os espaços públicos que raramente são pensados para os adolescentes). A apresentação aos jovens mais velhos pode ser importante em processos desta natureza, não apenas do ponto de vista da adesão, mas eventualmente da própria animação dos projetos (agindo como auxiliares/monitores). Isto pode ser especialmente importante num contexto em que a influência exercida pelos pares é particularmente eficaz (patente na importância dada ao envolvimento da Associação de Estudantes);
- Um aspeto que teve um particular acolhimento por parte dos jovens durante as sessões de apresentação foi a menção à realização da sessão de apresentação na Câmara Municipal (no final do projeto que estava a apresentar). Como se esperava, tal elemento do projeto contribui para credibilizar o mesmo mas também para motivar à participação (pelo atrativo de poder ter a possibilidade de poder fazer-se ouvir diretamente por quem toma as decisões);
- O cuidado na conceção do programa das sessões é crítico para o sucesso das mesmas, quer em termos de técnicas (o mais dinâmicas possível), quer de sequência. Por exemplo é importante começar primeiro com atividades práticas e dinâmicas, suscitando a curiosidade e o interesse, e só depois avançar para a descrição do projeto e seus propósitos. No caso do projeto vertente, a utilização de tal estratégia foi decisiva para a boa receptividade;

- A realização de sessões (de apresentação) nas instalações da escola apresenta vantagens naturais mas também alguns inconvenientes dos quais se podem referir como principais:
  - A dificuldade em dispor dos espaços com tempo para poder preparar e colocar os materiais (na 1ª sessão só foi possível entrar na sala à hora do início da sessão pelo que se desconhecia de que condições se dispunha). Por norma, a disposição da sala é totalmente contrária a uma abordagem participativa e as condições físicas do espaço são importantes desse ponto de vista. De qualquer modo, a ação de *desarrumar* a sala no início é algo que agrada e pode servir de quebra-gelo;
  - Como se previa, o facto de utilizar uma sala de aula dificulta o *desligar* de um determinado ambiente, atitude e dinâmica. A sessão é vista como um parêntesis no dia de escola, podendo mesmo ter o efeito de *escape* (“Ainda bem que temos isto em vez de matemática ou inglês”);
  - A situação pode ser ainda mais dificultada pelo facto de o(a) professor(a) estar na sala. Este tanto pode ter uma postura discreta e/ou mesmo facilitadora, como pode revelar-se um elemento perturbador. Uma conversa prévia pode ser útil;
- Ainda ao nível da preparação dos detalhes que podem fazer a diferença, no final das sessões os participantes deveriam ter recebido algo, uma *lembrança* física (um *presente*), que pudesse servir como mais um fator de presença do projeto e incentivo à inscrição no mesmo (uma pulseira? um separador de livros? uma fita?...). Esse objeto poderia incluir um lembrete de onde procurar informação: o endereço eletrónico, o grupo no *Facebook*, etc;
- Num cenário de recrutamento em contexto escolar onde sejam previstas sessões de apresentação, estas devem valer por si (porque alguns jovens escolherão não se inscrever). Assim, as atividades devem ser escolhidas de modo a se poder *fechar o ciclo* no final das mesmas e permitir obter alguns resultados imediatos. A comunicação célere destes será útil na consolidação da imagem do projeto junto dos vários públicos e proporcionará aos jovens um sentimento de reconhecimento da importância do trabalho que fizeram e do seu impacto;
- A boa adesão a estas sessões *únicas* (no sentido de que valem por si só) sugere a possibilidade de, em alternativa a um modelo com várias sessões distribuídas no tempo, se poder adotar uma abordagem que implique sessões/*workshops* pontuais (durando uma tarde ou um dia?). Este dilema esteve presente no início deste projeto (tendo-se optado pelo modelo mais longo);
- Ao facilitador das sessões é exigida uma flexibilidade grande para poder lidar com os imponderáveis (logísticos, humanos, etc) e ir ajustando os planos em função também da leitura que vá fazendo das reações dos participantes. Isso exige alguma maturidade e/ou experiência no trabalho com estas faixas etárias ou, ao menos, alguma formação de base sobre como lidar com os jovens. Confirma-se assim a necessidade de preparação dos *facilitadores* abundantemente apontada na literatura;
- Do ponto de vista do projeto de investigação as sessões de apresentação confirmaram a dificuldade do investigador em compatibilizar, em simultâneo, o olhar de animador da sessão com o de observador da experiência (incluindo a captação de imagens). Em contexto real, é desejável que o processo seja conduzido por uma equipa cujos membros tenham responsabilidades distintas.

A fase de *Promoção* é importante sob diversos pontos de vista: de credibilização da iniciativa (principalmente num contexto em que a participação das crianças e jovens seja ainda algo de invulgar), de envolvimento de parceiros (base de um processo participativo), de criação de *momentum*, de atração de participantes, e de *calibração mais fina* do modelo (por via do *feedback* recebido). É uma fase que tem associado um volume de trabalho considerável por via da quantidade e diversidade de aspetos a cobrir, bem como da necessidade de ter atenção aos detalhes (condição de sucesso da implementação das ações respetivas).

## 5.4.4. IMPLEMENTAÇÃO

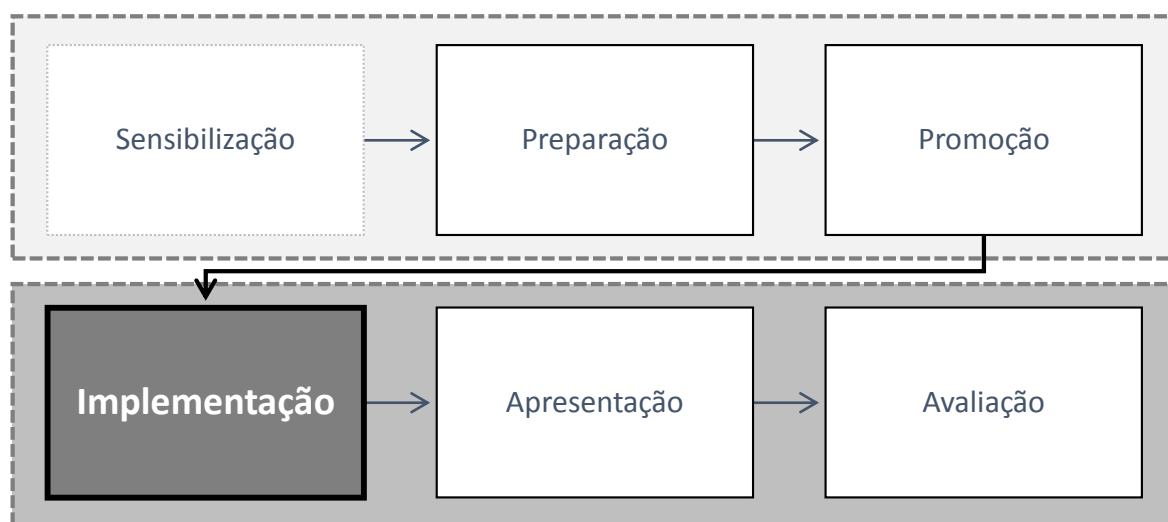


Figura 46 – Fase de Implementação no contexto da metodologia proposta

A fase de *Implementação* chegou após 4 meses de trabalhos preparatórios, onde se procuraram construir as bases de concretização do projeto. Esse período preparatório, que englobou as fases de *Sensibilização*, *Preparação* e *Promoção*, teve um enfoque particular na comunicação e no envolvimento de diversos agentes. Esta nova fase era aquela que envolveria diretamente os jovens, protagonistas da experiência participativa.

Depois de uma etapa inicial onde se esperava o registo voluntário por parte dos jovens, estava planeado que, durante 3 sessões apenas, se pudesse fazer um trabalho cujo desenvolvimento percorresse as etapas elementares de uma sequência do tipo racional “Diagnóstico - Análise – Propostas”. A adoção deste esquema simples tinha a vantagem de poder ser facilmente entendível por um público jovem e pouco habituado ou mesmo predisposto a compreender complexas metodologias de planeamento. Havia também a noção clara que o desenvolvimento de tal abordagem não seria perfeitamente sequencial, sendo expectável que houvesse sobreposições temporais.

O esquema apresentado aos participantes (Figura 47) procurou ilustrar a sequência que servia de base à experiência em causa.

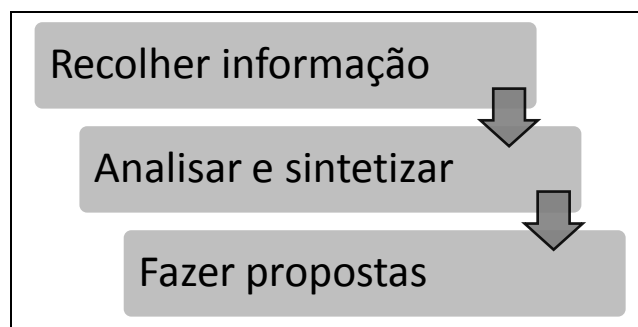


Figura 47 – Esquema de trabalho proposto para a implementação do projeto

A adoção de um processo de base racional mas concretizado de forma participada, e com a possibilidade de várias fases poderem ir avançando em simultâneo, sendo um dos elementos definidores do planeamento colaborativo, tal como definido por Healy (1997), conferia a este projeto essa identidade colaborativa que se quis garantir desde a primeira hora.

## a) Objetivos

Esta fase de *Implementação* compreendia assim quatro etapas principais, com os objetivos que são expressos no Quadro 32.

Quadro 32 – Etapas e objetivos da fase de Implementação

Etapas	Objetivos
<b>Mobilização dos participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoção final nos contextos escolar e juvenil</li> <li>Registo (voluntário) e envolvimento dos participantes</li> </ul>
<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapeamento da realidade pela perspetiva dos jovens</li> </ul>
<b>Análise de resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise dos resultados recolhidos</li> <li>Síntese dos elementos mais marcantes</li> </ul>
<b>Elaboração de propostas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de um conjunto de propostas de melhoria para a vila</li> </ul>

## b) Desenvolvimentos e resultados

## i. Mobilização dos participantes

O tempo de **mobilização dos participantes** incluiu uma primeira parte de reforço da comunicação e, depois, a delicada operação de registo voluntário (inscrição).

O reforço de comunicação teve especial expressão ao nível da escola através da colocação de cartazes por diversos lugares, incluindo na Associação de Estudantes que se assumiu como colaboradora do projeto. Às associações a quem antes tinha sido apresentado o projeto (Núcleo de Juventude e Agrupamento de Escuteiros) foram também enviados os elementos de inscrição com pedido de divulgação junto dos seus membros.

Os cartazes procuravam, através das imagens usadas, dar uma ideia do carácter informal e ativo do projeto, assim como da sua ligação à realidade que os jovens conheciam (daí ter-se escolhido uma fotografia do espaço público mais popular da vila).

Em termos de informação, pretendeu-se responder à perguntas essenciais: “O quê? Como? Onde? Quando?”. Os potenciais participantes eram convidados a participar em 3 sessões de 3,5h, a realizar em três tardes de semanas consecutivas do final de Janeiro e início de Fevereiro (período academicamente menos sobrecarregado). Além disso, por uma questão de credibilidade, eram referidas as entidades que apoiavam o projeto (Câmara Municipal e EB23S Pedro da Fonseca). (Figura 48)



Figura 48 – Cartaz de divulgação do projeto Proença-a-Novos (meio escolar)

O período de inscrições iniciou-se no dia das sessões presenciais de apresentação (antes descritas) e prolongou-se por 11 dias (até 2 dias antes da data prevista para a 1ª sessão). Os jovens podiam inscrever-se por 3 meios diferentes: *online* (em formulário criado para o efeito em [www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com)), por *email*, e através de formulários em papel. Todas estas informações foram também colocadas no grupo criado na rede social *Facebook*.

As inscrições foram chegando a um ritmo bastante lento, vindo sobretudo dos jovens adolescentes mais velhos (11º ano) através do formulário *online*. O contacto frequente feito com os membros da Associação de Estudantes não revelava grandes progressos levando a crer que a sua influência era limitada. No final do prazo de inscrições havia 12 jovens inscritos.

Decidiu-se manter as inscrições em aberto até à primeira sessão, na expectativa que pudessem aparecer mais participantes mesmo sem aviso prévio, como veio a acontecer.

O processo de inscrições foi sempre objeto de grande incerteza, em função da diversidade de situações que acabaram por ocorrer: jovens inscritos a tempo e de forma regular; jovens que se inscreveram a tempo mas depois não apareceram; ou jovens que não se inscreveram e apareceram na 1ª sessão (inscrevendo-se então). Isto significa que a definição do grupo de partida demorou algum tempo (até atingir o número 19) e, já depois, a própria estabilidade do efetivo só foi sendo atingida também de uma forma gradual. Esse efetivo acabaria por estabilizar nos 15 participantes, sendo o perfil do grupo o que é apresentado na Figura 49.

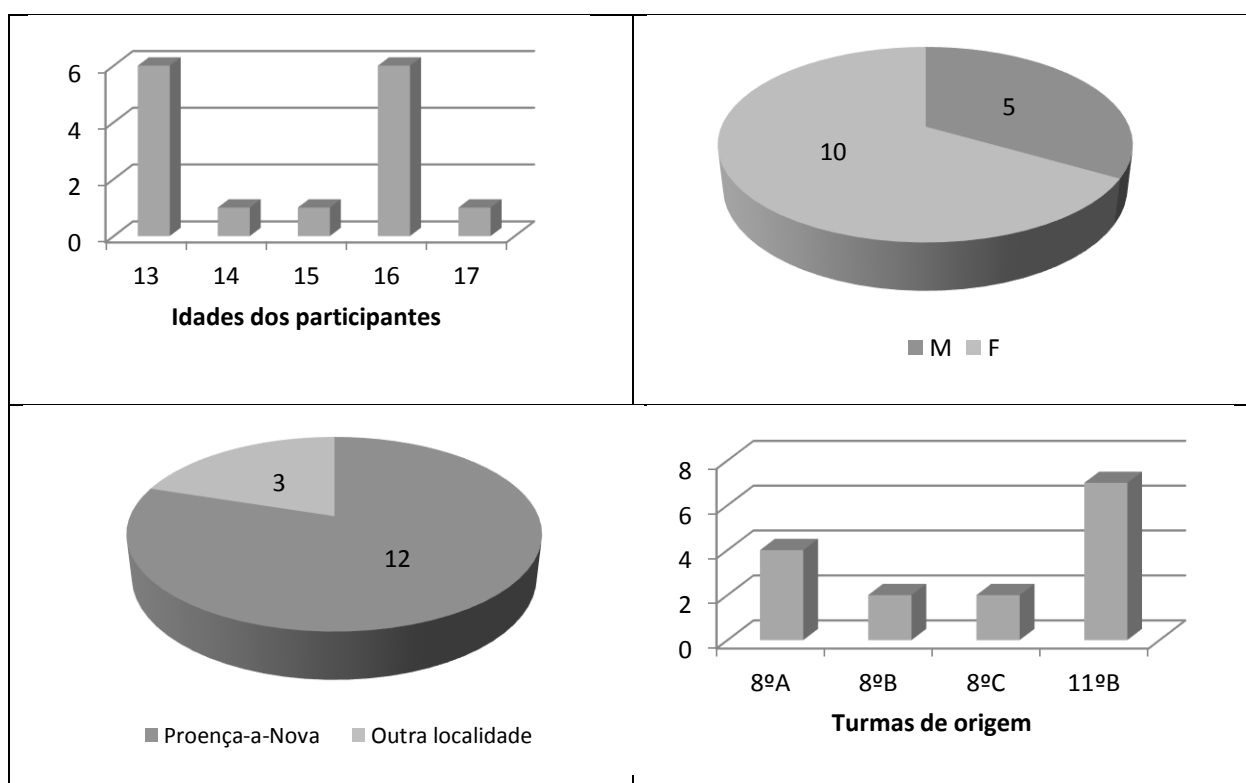


Figura 49 – Perfil do grupo de jovens participantes no projeto Proença-a-Novos

Os membros do grupo agrupavam-se em torno de duas idades principais (13 e 16 anos), o sexo feminino era maioritário, a larga maioria vivia em Proença-a-Nova, e tinham origem em quatro turmas apenas do 8º e 11º anos, ou seja daquelas onde foram feitas as apresentações presenciais. Tal confirma o quanto as sessões de apresentação foram essenciais para atrair participantes.

A *polarização* em torno de dois anos de escolaridades (8º e 11º), e a diferença de idades inerente, viriam a provocar dificuldades acrescidas no desenrolar do próprio projeto. Em primeiro lugar, porque se tornou mais difícil encontrar tempos livres comuns para a realização das sessões. Para além disso porque se estaria perante dois subgrupos com graus de maturidade e interesses diferentes.

A realização da 1ª das 3 sessões que tinham sido agendadas, e cuja realização constituiria o arranque dos trabalhos, revelou-se um claro insucesso que não deixou de ter ligação à forma como decorreu o processo de inscrição. Mas esse episódio significativo acabou por constituir uma chamada à realidade e uma oportunidade de aprendizagem, tendo provocado uma reapreciação da abordagem.



A 1ª sessão, tal como as outras duas que a seguiriam, estava agendada para uma 4ª feira à tarde, com uma duração de 3 horas, realizando-se no Espaço Infanto-Juvenil (municipal), situado no Parque Urbano, a uma curta distância a pé da escola (Figura 50). A opção pelas tardes de 4ªfeira tinha sido tomada baseada na informação de que era um período no qual não havia tempos letivos marcados (o que uma análise aos horários das turmas, viria a confirmar). Por outro lado, a escolha do local pretendia quebrar um pouco com a ligação à escola (e com a ideia de que esta seria mais uma atividade *escolar*).

Havia pois a intenção de cultivar uma certa autonomia e identidade do projeto, aproximando-o mais da *esfera* municipal, para isso utilizando uma das suas infraestruturas destinadas à juventude e cuja utilização se tinha concluído ser pouco frequente. Para além disso permitiria ultrapassar alguns dos constrangimentos detetados aquando da realização das sessões de apresentação nas salas de aula, nomeadamente a dificuldade em poder adaptar o espaço físico ao tipo de dinâmicas que se queriam desenvolver.



Figura 50 – Localização dos equipamentos de referência (locais de realização das sessões)

Por questões de facilidade e para minorar os receios relativos à segurança, tinha sido combinado encontro no pátio da escola, seguindo depois todos em grupo até ao local referido. À hora combinada (no início da tarde) apenas cerca de 4 ou 5 jovens (do 8º ano) marcaram presença e alguns deles para dizer que nessa tarde tinham outras atividades, nomeadamente de desporto escolar, ou outras sessões que tinham sido marcadas no âmbito de determinada disciplina. Questionados sobre se na 4ªfeira seguinte essas dificuldades estariam debeladas e se se poderia adiar a sessão para essa altura, chegou-se à conclusão de que a participação generalizada nas atividades extracurriculares oferecidas pela escola tornaria isso difícil. Haveria pois que encontrar outra altura, aparecendo as tardes de 6ªfeira como uma possibilidade por eles sugerida. A solução final ser-lhes-ia comunicada assim que fosse possível recolher a reação dos restantes elementos.



Nesta altura, chegou-se a considerar que a realização da experiência, nos moldes em que tinha sido concebida, poderia estar em perigo, dada a falta de adesão de participantes.

Estando o investigador de volta ao Espaço Infanto-Juvenil para a desmontagem da sala (v. Figura 51) apareceram então os participantes mais velhos, do 11º ano, incluindo os 2 membros pertencentes à Associação de Estudantes. Vinham avisar que à hora marcada (14h) estavam ainda a terminar uma aula que, apesar de opcional, tinha a participação da maioria e por isso não tinham podido comparecer no local de encontro. De qualquer modo confirmaram que a marcação para as tardes de 4ª feira, pelos motivos já referidos, implicava a colisão com outras atividades não-letivas. Na tentativa de encontrar outro dia que fosse mais favorável surgiram de novo as tardes de 6ª feira como o período possível, apesar da não coincidência de horários das turmas dos alunos envolvidos e a existência, no final dessas tardes, de outros compromissos individuais (principalmente ligados à paróquia). Emergiu assim a tarde de 6ª feira como a solução possível para a realização das sessões, implicando uma adaptação do esquema antes pensado



Figura 51 – Espaço Infanto-Juvenil pronto para a 1ª sessão (não realizada)

Este episódio, e toda a etapa de *mobilização dos participantes*, de que foi o corolário, motiva algumas reflexões, em jeito de aprendizagens para casos semelhantes no futuro:

- Verifica-se uma dificuldade objetiva de mobilização dos jovens, no contexto escolar, quando se trate de uma iniciativa/projeto que seja proposto fora do enquadramento existente nesse ambiente. Esse enquadramento é composto pelo tipo de atividade considerada *normal* (aulas, desporto escolar, clubes da escola...) ou por pessoas/grupos estabelecidos (professores, associação de estudantes, etc). Propostas que tenham um perfil independente relativamente a essas atividades consideradas *normais* terão mais dificuldade em captar a atenção dos jovens e a sua adesão. Poder-se-á pois questionar se, em contexto de um exercício de consulta sobre um determinado processo no território (plano, intervenção), será necessário que o processo tenha de ser *institucionalizado*, tornando-o parte de uma dessas atividades consideradas *normais*;
- Ao associar a escola a processos de envolvimento de jovens no planeamento e gestão do território há que ter em conta, não apenas as dinâmicas internas próprias existentes, mas também o extraordinário número de solicitações que hoje em dia chegam às escolas e que fazem destas muito mais do que apenas um lugar de transmissão de conhecimentos; um projeto deste género é, à partida, só *mais um* entre muitos outros;
- Por outro lado, a pesada carga académica a que os jovens estão sujeitos (na escola e fora dela) deixa pouco tempo para outras propostas ou atividades, mesmo quando algumas constituem oferta da própria escola (palestras, desporto, parlamento dos jovens, etc...);

As dificuldades referidas constituem obstáculos objetivos ao carácter voluntário da adesão, que constitui um elemento definidor de qualquer processo participativo, e que se quis manter neste projeto. Essas dificuldades ganham ainda maior expressão se se pensar na idade dos participantes e no grau de autonomia que lhe é conferido para tomar decisões, nomeadamente para aderir voluntariamente a iniciativas em contexto extra-académico.

Mas também do ponto de vista mais operacional há alguns ensinamentos a reter deste curto período de 11 dias que culminou com a sessão anulada:

- A marcação das datas das sessões sem validação pelos jovens é um risco, tendo-se revelado um erro importante neste caso. Não basta confiar que, estando as tardes livres de aulas, não existirão outros impedimentos e que os jovens estarão automaticamente disponíveis. Significa isto que teria sido muito útil ter seguido o plano inicial de constituir um pequeno grupo de coordenação (composto por alguns dos jovens) que ajudasse a definir os aspetos operacionais. Nesse sentido, o período de preparação, entre as sessões 0 e 1, deveria ser maior e o processo mais amadurecido (nos seus detalhes de implementação) com esse grupo de coordenação;
- Na mesma linha de pensamento, poderá ser importante deixar um tempo razoável entre o prazo para inscrição e a Sessão 1, de molde a permitir ajustamentos em função do número de inscritos e o seu perfil (origem geográfica, idade, ano de escolaridade);
- A julgar pelo facto de todos os inscritos terem participado numa das sessões de apresentação presenciais, parece seguro afirmar que estas são fundamentais para criar a ligação com os potenciais participantes. No entanto há que registar que o facto de se terem feito as sessões apenas com algumas turmas fez instalar a dúvida sobre se o projeto se destinava apenas aos jovens que nelas participaram;
- Se se quisesse alargar o público-alvo das sessões de promoção, garantindo o carácter dinâmico e participativo das sessões (portanto, com um número de participantes limitado), tal obrigaria a fazer sessões de apresentação em mais turmas. A alternativa seria mudar o estilo dessa apresentação de modo a poder ser feita em grandes grupos/assembleias (usando outro tipo de técnicas). Em qualquer destes casos isso exigiria mais recursos, nomeadamente humanos;
- O processo de divulgação/mobilização/registo merece algumas reflexões tendo por base a experiência ocorrida:
  - Em face da muita *concorrência visual* nas escolas (cartazes, avisos, circulares), para que um projeto se destaque é necessária uma ação de maior impacto num dos intervalos, eventualmente com o contributo do tal grupo coordenador que inclua alguns jovens: uma performance? um “discurso” (do estilo *speaker’s corner*)? um *flashmob*? Tal exige mais tempo de preparação e outro tipo de envolvimento (e autorizações internas);
  - A distribuição de folhetos é outra opção mas, para além dos custos, tem um impacto ambiental significativo e a eficácia é duvidosa. No entanto, a comunicação eletrónica pode não ser a resposta já que, de acordo com o observado, esta parece estar mais centrada na função social do que na utilidade funcional. Esta é uma pista de reflexão interessante já que sugere que, num contexto que se queira participativo (principalmente com crianças e jovens), uma atividade considerada normalmente de perfil técnico (o planeamento) poderá ter de reforçar o seu perfil social e socializante;
  - O uso das mensagens instantâneas por telemóvel (*sms*) para o convite de inscrição no projeto pode ser uma boa alternativa (que se veio a revelar de grande eficácia mais tarde) mas envolveria questões de privacidade e proteção com pessoas que ainda não estavam ligadas ao projeto. O seu uso para esse fim revela-se pois de difícil concretização;
  - Tendo presente o limitado grau de autonomia dos jovens nas idades referidas, a divulgação presencial numa assembleia de pais da escola pode ser útil. No caso vertente, a falta de resposta à abordagem feita e os próprios *timings* do projeto não possibilitaram tal desiderato;
  - A julgar pelo acontecido nesta experiência, a relação com a Associação de Estudantes deve ter contornos um pouco mais *formais* (para além do contato informal com alguns dos seus membros), nomeadamente através do acerto das condições de colaboração e das responsabilidades de cada uma das partes (por ex: na divulgação, na inscrição e outras colaborações);

- Um meio de divulgação que se revelou importante neste caso, por traduzir alguma *cobertura institucional*, foi o da leitura de um aviso sobre o projeto feito nas salas de aula (com autorização do Conselho Executivo). Esta forma foi utilizada no período após a primeira sessão mal sucedida e sugerida pelos próprios jovens, tendo sido aceite pela Direção da escola;
- Do ponto de vista da mensagem a passar (com o fim de atrair) pode ser mais eficaz centrar em atividades em concreto, em detrimento de todo o projeto em si. Por exemplo questionando algo do tipo “Já fizeste um Safari Urbano? Vem experimentar!”. Este apelo mais ativo, tendo em conta o público, pode ser eventualmente mais atrativo;
- Este período de *mobilização* beneficia de uma presença mais assídua do promotor/facilitador no local (na vila) de modo a ir acompanhando e ir reforçando a mensagem e os meios de divulgação;
- Em virtude da fragilidade do vínculo estabelecido, mesmo depois da concretização da inscrição individual, é importante assinalar a receção dessa inscrição e ir mantendo o contacto até à Sessão 1 (nesse caso já podendo ser usados meios como o *sms*).

As considerações acima referidas reforçam a importância da vertente comunicacional deste tipo de processos bem como a exigência de uma conveniente preparação para uma divulgação que se queira eficaz.

O episódio relatado e as reflexões que se lhe seguiram levaram a reavaliar o plano de implementação do projeto e efetuar alguns ajustamentos. De facto, esse plano original, baseado em 3 sessões e que avançava diretamente para a parte de *produção*, partia de alguns pressupostos que se vieram a revelar erróneos, nomeadamente uma compreensão do projeto e uma adesão convicta ao mesmo por parte dos participantes e a sua total disponibilidade (temporal e mental) durante 3 horas.

A forma como correu o processo de inscrição e os fatores que levaram ao anulamento da primeira sessão prevista serviram para alertar que esses pressupostos não estariam reunidos e que haveria que fazer algum trabalho de adaptação das expectativas e de ajustamento do planeamento das sessões, mas também de construção e consolidação do próprio grupo de participantes.

Por outro lado, e essa terá sido uma das maiores aprendizagens para todo o projeto, pareceu como *obrigatório* que se fosse mantendo o projeto em aberto, sem número fixo de sessões. O enfoque deveria estar mais nos resultados que se queriam atingir e/ou no caminho que se pretendia percorrer em termos de etapas. O número de sessões que seriam necessárias para isso acontecer ficaria em aberto em função do que se fosse conseguindo, e para ser acordado com os próprios participantes.

De igual modo também a aplicação das dinâmicas e métodos iria sendo ajustada de acordo com os desenvolvimentos. Passava-se assim de um projeto pré-definido para um projeto *em construção* (ainda que com linhas mestras e alguns elementos fixos), confirmando assim as recomendações da literatura.

Com efeito, as etapas de **diagnóstico, análise de resultados e elaboração de propostas** acabaram por se concretizar através de 7 sessões, que, com algumas exceções pontuais, se realizaram quinzenalmente, nas manhãs de sábado, e tendo como base principal o Espaço Infante-Juvenil.

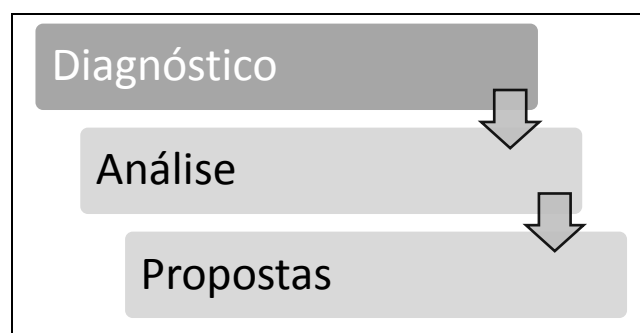
Apesar dos constantes ajustamentos que foi preciso ir fazendo, em resposta às reações dos participantes ou outros imponderáveis, manteve-se, no geral, a sequência prevista, verificando-se alguma sobreposição dos trabalhos relativos às diferentes etapas, já que houve sessões em que as atividades abarcaram vários aspetos (Figura 52).

Etapas da Implementação	Sessão1 (3.02.12)	Sessão 2 (17.02.12)	Sessão 3 (3.03.12)	Sessão 4 (17.03.12)	Sessão 5 (14.04.12)	Sessão 6 (28.04.12)	Sessão 7 (5.05.12)
Diagnóstico							
Análise							
Propostas							

Figura 52 – Desenvolvimento efetivo final do esquema de trabalho (Implementação)

## ii. Diagnóstico

Numa primeira etapa, a que se chamou de **diagnóstico**, pretendia-se a recolha de informações diversas, nomeadamente a opinião dos jovens relativamente ao ambiente em estudo (a zona urbana) e suas vivências, bem como aferir a relação que estes mantinham com os diferentes espaços existentes na vila, enquanto utilizadores dos mesmos.



Essa informação a recolher estaria organizada em torno de três tópicos principais, cada um deles relacionado com um papel desempenhado pelos jovens:

- Opinião geral sobre que gostavam ou não – os jovens enquanto cidadãos
- Relações com o ambiente urbano – os jovens enquanto utilizadores
- Opinião sobre o espaço urbano – os jovens enquanto observadores

A opção, feita de forma consciente, foi, mais uma vez, de ter como ponto de partida o *território* dos jovens: as suas opiniões, as suas vivências, as suas impressões, as suas realidades quotidianas. Partindo desta base onde os jovens se sentissem seguros e confortáveis apareceria depois como mais natural ir introduzindo alguns conceitos e temáticas presentes nas abordagens mais *institucionais* (planos, legislação, etc), fazendo a sua ligação com as realidades que eles conheciam.

Começou-se assim por uma abordagem, quiçá menos estruturada ou técnica (no sentido tradicional), mas mais ligada ao quotidiano e à vida das pessoas (destas pessoas), acreditando-se que depois seria possível efetuar um trabalho de síntese e de tradução dos resultados numa linguagem mais adequada à prática corrente do planeamento e gestão do território.

Esta etapa de Diagnóstico estendeu-se por 3 sessões (e parcialmente também na 4ª sessão) com os desenvolvimentos que se descrevem de seguida.

## 1ª sessão (Anexo X)

Data: 3 de Fevereiro de 2012 (6ª feira)

Local: Escola Básica 23S Pedro da Fonseca (sala 4)

Nº total de participantes: 13

Em função do ocorrido na 1ª sessão falhada, no planeamento do seu reagendamento procederam-se a mudanças no dia da semana a utilizar (6ª feira de tarde) e no local de realização, que passou a ser uma das salas da escola. Pretendeu-se com isto proporcionar as melhores condições de participação, removendo ou minorando os aspetos que pudessem constituir obstáculos à mesma.

Por forma a reforçar o convite (e o compromisso dos participantes) decidiu-se fazer o envio, dois dias antes da data da sessão, de um *sms* a cada um dos jovens inscritos, lembrando a realização da mesma, e recordando as informações logísticas (hora e local). Este expediente passaria a ser usado antes de cada uma das futuras sessões e poderá ter tido um contributo importante para a presença dos jovens e a manutenção do seu envolvimento com o projeto.

No esquema inicialmente previsto de 3 sessões apenas, a primeira delas era destinada ao diagnóstico, aparecendo como uma das atividades principais um “safári fotográfico” pela vila. Mas a incerteza sobre a disponibilidade total dos participantes durante esta nova 1ª sessão (que se viria a confirmar), aliada à necessidade antes referida de *construir* e consolidar o grupo nesta etapa inicial, levou a que fosse decidido reforçar a componente relativa às dinâmicas de ambientação e conhecimento (do grupo e do projeto), aliviando a componente mais de *produção* (que teria de estar sempre presente para suscitar/manter o interesse no projeto).

Esta componente de *produção* abrangeu apenas o início da abordagem de um dos tópicos de diagnóstico (a opinião geral sobre a vila), e a exemplificação do trabalho de mapeamento, a desenvolver na sessão seguinte, como forma de suscitar o interesse.

Deste modo, o alinhamento genérico da sessão foi o seguinte (Quadro 33)

Quadro 33 – Alinhamento da sessão 1

Secção	Finalidade
<b>Quebra-gelo</b>	Jogo de ambientação e conhecimento
<b>Apresentação do programa da sessão</b>	Informação e enquadramento da sessão
<b>As regras do “jogo”</b>	Fixação das regras internas de funcionamento do grupo
<b>A iniciativa “Cidadãos 2.0”</b>	Apresentação do projeto
<b>Apresentação. Expectativas dos participantes</b>	Dinâmica de conhecimento dos participantes e das expectativas que traziam para o projeto
<b>Os positivos e negativos de Proença-a-Nova</b>	Identificação dos aspetos fortes e fracos da vila, de uma forma geral (Diagnóstico)
<b>A minha Proença - mapeamento</b>	Introdução ao exercício de mapeamento
<b>Próximas sessões?</b>	Conjugação e acerto de datas

Uma nota marcante da sessão foi o carácter flutuante da presença dos participantes. Com efeito, verificou-se dificuldade na conjugação dos horários dos participantes, já que quatro deles pertenciam a uma turma que ainda tinha uma aula nas tardes de 6ª feira (o que os fazia chegar mais tarde) e havia outros que tinham compromissos com uma atividade extraescolar (na paróquia) que os obrigava a sair antes do horário previsto para o final. Quer dizer que a solução encontrada ainda não permitia ter todos os participantes disponíveis durante todo o tempo da sessão (3h). Esse carácter flutuante das presenças comprometeu a concretização do programa tal como estava planeado (ainda mais quando associado ao crónico atraso nos momentos iniciais). Chegou-se a pôr em causa todo o alinhamento previsto mas decidiu-se manter, trabalhando com os participantes que fossem estando presentes.

No total, participaram nas atividades desta sessão 13 jovens. Na fase inicial estiveram essencialmente os jovens mais velhos (11º ano) mais 3 de 13/14 anos (8º). Com estes fizeram-se as dinâmicas de *quebra-gelo*, *apresentação do programa e do projeto*, as *regras do jogo* e as *expectativas*. A partir de metade do tempo, parte dos mais velhos ausentaram-se e vieram os restantes do 8º ano. Com estes fizeram-se as dinâmicas *Proença-Like?* (identificação dos pontos positivos e negativos da vila) e apresentou-se a atividade de mapeamento da comunidade, experimentando fazer o exercício.

Com a atividade *As regras do jogo* pretendia-se construir uma base, aceite por todos, de funcionamento do grupo durante a duração do projeto. O exercício contribuiria ainda para uma certa *apropriação* do projeto e do seu funcionamento por parte dos jovens, algo que não ocorreria se as regras fossem criadas e impostas apenas pelo investigador/facilitador. O resultado final, apesar de prático e simples, revelou-se interessante, nomeadamente pela *seriedade* que pareceu denotar na abordagem ao projeto.

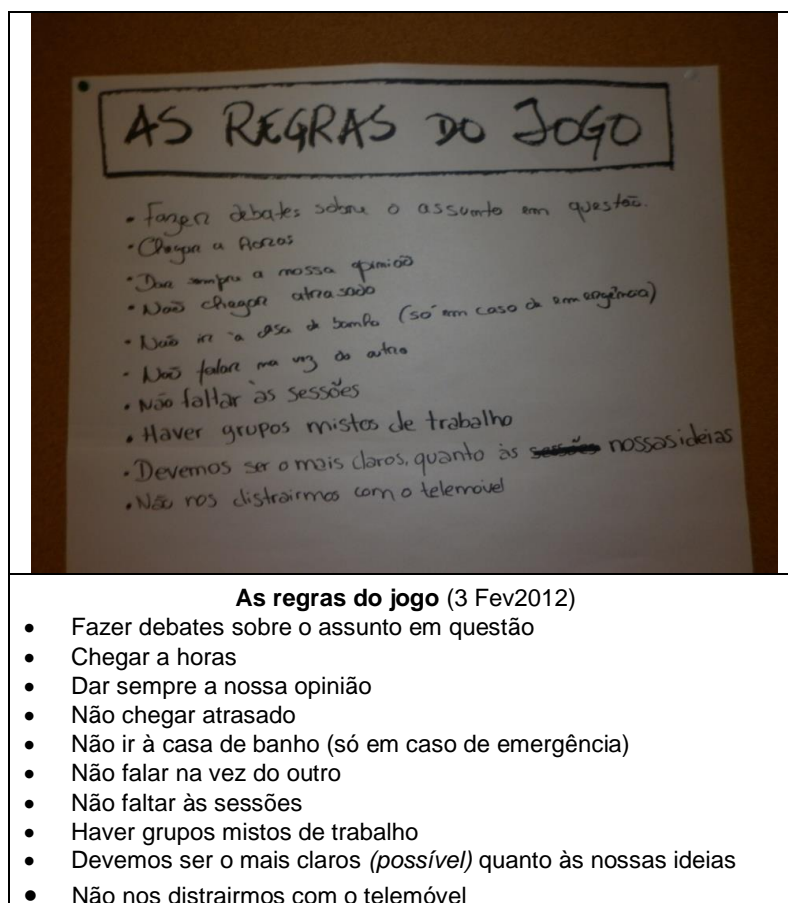


Figura 53 – As regras de funcionamento do projeto tais como definidas pelo grupo

Igualmente significativo é o resultado da atividade *Mapa de nós*, feito numa perspetiva de conhecimento pessoal e de ligação ao projeto. Nessa atividade, os participantes foram convidados a registar quatro aspetos relativos ao seu potencial contributo pessoal para o projeto: as expetativas que traziam, as qualidades pessoais que podiam ser úteis, os conhecimentos/contactos relevantes que tinham e os locais mais frequentados. Esse registo foi feito sobre um perfil desenhado numa grande folha de papel, representando um participante (Figura 54)



Figura 54 – Actividade “Mapa de nós”

Da análise dos comentários efetuados (Quadro 34) ressaltam as altas expetativas que os jovens tinham para o projeto e até a “janela de esperança” que este parecia constituir para poder dar voz aos jovens, contribuindo para melhorar a vila. Globalmente, e sem prejuízo da existência de alguns comentários bem-humorados, o nível das respostas deu boas indicações sobre a seriedade com que os participantes estavam a iniciar este processo.



Para além do interesse da informação recolhida para melhor conhecimento dos jovens por parte do facilitador, a atividade contribuía também para iniciar este projeto no *território pessoal* dos participantes, nas suas características e experiências. Desse modo, introduzia-se também os conceitos de *mapa* e de *mapeamento*, que seriam importante no trabalho futuro.

Quadro 34 – Resultados da atividade “Mapa de Nós” (“o que trago para o projeto?”)

<b>Expetativas</b> (para o projeto)	✓	Melhorar Proença	✓	Conseguirmos alcançar os nossos objetivos e vermos as nossas propostas concretizadas
	✓	Arranjar e melhorar espaços sombrios		
	✓	Recuperar espaços abandonados	✓	Dar a conhecer as nossas ideias
	✓	Melhorar a opinião que as pessoas têm em relação à nossa vila	✓	Poder sentir na pele que tive contributo para o melhoramento do espaço
	✓	Melhorar a qualidade de vida	✓	Não gosto do estado de Proença
	✓	Vila mais bonita	✓	Concretizar as nossas ideias
	✓	Espero que isto mude Proença		
	✓	Mudar a imagem de Proença		
<b>Qualidades pessoais</b> (que trago para o projeto)	✓	Fotografar	✓	Gosto de me sentir útil à sociedade
	✓	Observar	✓	Gosto de entrevistar pessoas
	✓	Gosto de falar	✓	Gosto de comunicar com as pessoas
	✓	Facilidade em informática	✓	Gosto de fotografia
	✓	Tenho qualidade fotográfica	✓	Gosto de editar fotografias
	✓	Idealista	✓	Não gosto de ficar quieto
	✓	Gosto de música	✓	Sei quase todas as estradas ibéricas
	✓	Gosto do telemóvel	✓	Eu sou idiota!
	✓	Psicologia	✓	Brincar
	✓	Adoro dormir	✓	Gosto de desporto
	✓	Rir	✓	Sou um atleta inato
<b>Contactos</b> (que tenho na vila)	✓	Escuteiros	✓	Gabriel
	✓	JS de PNV	✓	Vera, gosta de ser direta!
	✓	Conheço o Baptista que gosta de tirar fotografias e escrever	✓	Imperial no Verde com os amigos
			✓	Gosto do “Verde”
<b>Locais</b>	✓	Gosto do parque urbano	✓	Casa do Benfica
	✓	Gosto do campo da bola	✓	Gosto da zona industrial
	✓	Gosto da rua Ezequiel Sequeira	✓	Não gosto da zona da Devesa
	✓	Gosto de casa	✓	Gosto da Rodoviária, apesar de achar q está incompleto
	✓	Não gosto da Devesa	✓	Rua da escola velha
	✓	Gosto da Casa do Benfica	✓	Cafetaria municipal
	✓	Gosto do campo de futebol do ACDPN	✓	Parque Urbano
	✓	Gosto do campo de ténis	✓	Verde Pinho
	✓	(não) gosto da escola	✓	Campo de ténis
	✓	Gosto do Verde Pinho	✓	Gosto das minhas casas
	✓	Oculista Jacinto	✓	Gosto do meu quarto
	✓	Campo N <sup>a</sup> Sra das Neves		

Outra atividade levada a efeito foi a de identificar os aspetos (gerais) mais positivos e mais negativos de Proença-a-Nova. A essa atividade deu-se o nome de “*Proença:Like?*”, na perspetiva de utilizar uma linguagem comum para os jovens (neste caso usando uma expressão usual no *Facebook*).

O exercício proposto foi feito de forma individual e no final permitiu ter uma longa lista de apreciações positivas e negativas abarcando aspetos de domínios como os espaços públicos e de lazer, o comércio, o trânsito, as zonas degradadas, a segurança, as vivências urbanas, o ambiente, etc. (Figura 55)

Essa longa lista (que seria incluída no relatório final) seria trabalhada pelos jovens numa sessão posterior, no sentido de efetuar a síntese dos aspetos considerados mais significativos (v. Sessão 4).





Figura 55 – Atividade “Proença Like?”

Um alerta muito significativo que saiu reforçado das respostas (e dos diálogos travados durante a sessão) foi a ideia de que os adolescentes se sentem numa espécie de *terra de ninguém*, em termos de preocupações na cidade. As preocupações com as crianças ainda vão aparecendo (pelo menos nos discursos oficiais) mas os adolescentes, os seus gostos e as suas necessidades vão sendo deixados à margem.

Finalmente, um outro assunto importante discutido nesta sessão, em termos do projeto, foi o de qual poderia ser, em termos concretos, a expressão final dos resultados a que se chegassem (*output*). Tratava-se de tentar identificar quais os suportes que teriam de ser concebidos e construídos para acolherem as conclusões do trabalho, em termos de legado (que pudesse ser passado a quem de direito). Uma vez mais, entendeu-se como importante que fossem os jovens a ter uma voz ativa na escolha desses suportes já que isso reforçaria o seu compromisso quando chegasse a hora de produzir os materiais em causa (em termos de conteúdos e suportes). A opinião dos participantes concluiu pelas seguintes:

- Um mini-filme (reportagem) que incluísse depoimentos de jovens;
- Uma apresentação *powerpoint* com imagens da vila (recolhidas pelos participantes);
- Um questionário feito aos alunos da escola (resultado traduzido em gráficos)
  - Os lugares positivos e negativos
  - Os lugares que mais frequentam
- Um documento que reúna as principais mensagens do *powerpoint* e do inquérito.

A realização desta 1ª sessão, e a forma como decorreu, motivou um conjunto de reflexões, de carácter mais genérico ou mais operacional, tendo algumas delas servido para fazer ajustamentos nas sessões que se seguiriam:

- A mudança de local para uma sala da escola pode ter ajudado a trazer mais gente por se verificar o sentimento de “território conhecido, próximo e seguro”;
- Apesar disso confirmou-se quão difícil é a mobilização em regime voluntário individual (nestas idades). Isto acontece quer por problemas *culturais* (o que não é promovido pela escola é considerado estranho), quer por questões de agenda, já que o tempo livre nos jovens é menor do que se pensa (entre aulas, desporto, línguas, catequese, estudo...). A utilização do *sms* como lembrete da realização da sessão pode ter sido importante neste caso;

- No entanto, o perfil voluntário de uma experiência deste tipo tem também algumas vantagens significativas, nomeadamente uma predisposição para contribuir (se os jovens se inscreveram é porque querem participar no que vai acontecendo). Isso foi patente na adesão sem reservas às diferentes atividades e na pertinência dos contributos que foram dando;
- Confirmou-se de novo que é fundamental a flexibilidade e capacidade de ajustamento no local. A existência de um programa de sessão é importante mas este deve ser visto como fio condutor, sabendo que pode ter de ser alterado. Importa ter bem claro quais as secções/atividades principais que são incontornáveis. Uma alternativa mais realista pode ser a de ter um *roadmap* com as *estações* por onde todos os participantes têm de passar; estes vão cumprindo as tarefas à medida que vão aparecendo e em função das disponibilidades;
- Os participantes pareceram um pouco desconcertados com a realização das atividades de ambientação por, possivelmente, esperarem *ir diretos ao(s) assunto(s)*, tal como estarão habituados das dinâmicas normais das aulas (“despacha 45m e venha a seguinte”). Este tipo de *quadro mental* abre caminho para a realização de outro tipo de sessões em que sejam previstas atividades de muito curta duração que se esgotem na própria sessão. Para essa abordagem mais assertiva, será preciso ter bem definido que tipo de informação se quer extrair, o que, por outro lado, pode colidir com o perfil participativo que se queira promover (que obriga a deixar sempre alguma abertura e flexibilidade).

---

#### 2ª sessão

---

Data: 17 de Fevereiro de 2012 (6ª feira)

Local: Escola Básica 23S Pedro da Fonseca (sala 4)

Nº total de participantes: 10

De acordo com o que tinha sido acordado com os participantes, esta sessão ocorreu duas semanas depois da primeira e no mesmo horário, já que não foi possível encontrar melhor alternativa. Em função do que aconteceu na sessão anterior, esta acabou por servir como continuação da mesma já que o tempo disponível (e o desenrolar da sessão) não permitiu concluir o programa tal como estava previsto.

No período que mediou entre as duas sessões procurou-se a interação com os participantes através da página do *Facebook*, nomeadamente colocando fotos e alguns resultados da 1ª sessão. Tal provocou reações animadas dos participantes e terá contribuído para manter a sua ligação ao projeto bem como para construir um certo sentido de grupo.

Os participantes foram também contactados por *sms* uns dias antes da sessão, lembrando-os da sua realização. Desta vez começaram-se a receber respostas, pela mesma via, confirmando a presença ou informando da indisponibilidade. Esta reação foi considerada como um sinal do envolvimento e comprometimento dos jovens com o projeto o que, numa fase inicial do mesmo, foi visto como encorajador.

Com base na experiência e reflexões da 1ª sessão, e em particular ao previsto teor flutuante das presenças, tentou-se organizar esta de forma um pouco diferente: ao invés de ter um plano sequencial de sessão, adotou-se uma abordagem mais flexível e do tipo *walk-in*, em que se disponibilizavam um conjunto de 2 ou 3 atividades, de caráter individual, que os participantes realizariam em função da sua disponibilidade e presença.

As atividades disponibilizadas foram principalmente duas:

- A conclusão da dinâmica *Proença: Like?* (por aqueles que não a tinham feito)
- A realização de um exercício de mapeamento respondendo a 4 temas principais:
  - Por onde (e como) vais para a escola? – [Mobilidade]
  - Que sítios usas no tempo de lazer? Por onde (e como) te deslocas? – [Tempos Livres]
  - Em que sítios (não) te sentes seguro(a)? – [Segurança]
  - Onde compras barato (ex: comida)? – [Compras]

A intenção desta última atividade (incluída nos trabalhos de diagnóstico) era a de aferir a ligação dos jovens com o espaço urbano enquanto utilizadores do mesmo.

A sessão decorreu como previsto, num ambiente de flexibilidade que apelava sobretudo a uma participação individual. As quatro mesas de mapeamento estavam preparadas (Figura 56) e os resultados da sessão anterior da dinâmica *Proença: Like?* foram afixados (o mesmo acontecendo com os outros resultados da mesma sessão), a fim de mostrar uma certa continuidade.



Figura 56 – Instalação para a atividade de mapeamento

Os participantes, à medida que iam chegando, iam recebendo instruções e iam-se distribuindo pelas diferentes *estações* completando as dinâmicas propostas.

No que respeita ao mapeamento, o que se pedia era que cada participante assinalasse nos mapas respetivos, quais as suas experiências em termos de mobilidade, segurança, tempos livres e compras, havendo a possibilidade de diferenciar as respostas de rapazes e raparigas (já que as experiências podiam ser diferentes). Com um grupo de participantes foi possível rodar pelas mesas comentando e explicitando os resultados, o que forneceu informação mais detalhada. (Figura 57)



Figura 57 – Atividade de mapeamento das experiências dos jovens na vila

Após completo o exercício de mapeamento, e dado haver algum tempo disponível, fez-se ainda um primeiro trabalho de identificação de perguntas a colocar no inquérito a submeter aos restantes alunos da escola, conforme a sugestão dada na 1ª sessão.

A forma como esta sessão decorreu suscitou um conjunto de reflexões:

- A atividade de mapeamento, caso decorra sem a presença em cada mesa de um facilitador que possa encetar um diálogo mais profundo com os participantes, decorre com alguma celeridade. Sobretudo se, à chegada, tudo estiver pronto para os jovens iniciarem de imediato a marcação daquilo que lhes é pedido, como foi o caso. No caso desta sessão, tal fez com que o tempo usado para o mapeamento fosse menor do que o previsto, daí resultando uma sessão mais curta, já que nada ia preparado que pudesse preencher esse tempo que ficou livre. Convém por isso ter sempre preparado um conjunto de atividades ou dinâmicas que podem ir sendo introduzidas em função do desenvolvimento dos trabalhos;



- A abordagem mais flexível e *destruturada*, tal como foi adotada nesta sessão, tem o potencial de *desorientar* os participantes, porventura habituados a sessões mais direcionadas (nas aulas). O esperado vai-e-vem de participantes verificou-se, o que, mesmo num modelo de sessão flexível, se revelou disruptivo. No entanto, a adesão às atividades continuou a ser grande, com respostas pertinentes e com significância;
- A apresentação ou exibição dos resultados das sessões anteriores é importante para credibilizar o processo aos olhos dos participantes (mostrando que o trabalho deles está a ser tido em conta) e os entusiasmar. No caso que se apresenta, tal foi visível pelas reações demonstradas ao ser mostrado o resultado da experiência de mapeamento que alguns tinham feito na 1ª sessão (simplesmente transferindo esse resultado para um *Google Map*). Isto reforça a importância do trabalho de processamento de resultados após cada sessão, de modo a estarem disponíveis na seguinte;
- O ambiente do espaço onde decorre a sessão é muito importante, sobretudo quando esse espaço é uma sala de aula onde será benéfico procurar romper com um certo *quadro mental* (o de que eles não estão numa aula). Além disso, disponibilizar um ambiente preparado e organizado transmite segurança e contribui para a credibilidade do projeto. Por estes motivos, é importante apostar na disposição e decoração da sala, de modo a criar o ambiente mais apropriado;
- No final desta 2ª sessão o grupo-base de participantes estava consolidado, para o que terão contribuído as trocas de mensagens, o diálogo e a participação. De igual modo, a ligação entre o facilitador e os jovens participantes estava estabelecida.

---

### 3ª sessão (v. Anexo XI)

---

Data: 3 de Março de 2012 (sábado)

Local: Espaço infanto-juvenil do Parque Urbano de Proença-a-Nova

Nº total de participantes: 12

A realização desta sessão revestia-se de particular importância por nela se pretender concretizar o *safari* fotográfico (*Safari Urbano*), que permitiria aos jovens mostrar como viam a sua vila. Tal atividade requeria disponibilidade total dos participantes durante um número de horas, o que era incompatível com a utilização das tardes de 6ª feira. Colocado esse problema aos membros do grupo durante a 2ª sessão, ficou acordado que a única possibilidade era utilizar uma manhã de sábado, como se veio a verificar. Tal decisão teve também reflexos no local de realização já que a escola estaria fechada.

Aproveitou-se então para utilizar como base o local que estava previsto desde o início (o Espaço Infanto-Juvenil) ganhando assim o projeto também mais alguma autonomia face à escola. Pode dizer-se que o dia escolhido (sábado) e as características informais do local contribuíram também para a atmosfera geral de descontração.

Só nesta ocasião foi possível, pela primeira vez, ter uma sessão tal como pensado inicialmente: com 3 horas de duração e dedicação total dos jovens, realizada num espaço próprio. Estes fatores acabariam por ser decisivos para os resultados obtidos e para o sucesso global da sessão.

A sessão desenvolveu-se toda em torno da atividade principal (o *safari* fotográfico) e do que lhe estava associado, sendo o seu alinhamento o que é apresentado no Quadro 35.

Quadro 35 – Alinhamento da sessão 2

Secção	Finalidade
<b>Quebra-gelo/Ambientação</b>	Criação de ambiente e descontração
<b>Introdução ao safari fotográfico</b>	Explicação da atividade
<b>Preparação do safari fotográfico</b>	Organização das equipas e planeamento dos percursos pelas mesmas
<b>Proença vista por nós – safari fotográfico</b>	Captação de imagens de espaços ou situações que mereçam destaque (pela positiva ou pela negativa)
<b>Pausa</b>	Transição entre o “trabalho de campo” e a sua revisão/avaliação
<b>Proença vista por nós - descobertas</b>	Registar as primeiras reações e descobertas pessoais
<b>As formas de participação</b>	Fazer descobrir as diferentes formas de participação e suas aplicações
<b>Avaliação</b>	Avaliação da sessão

O número de participantes foi significativo (12 dum total de 15), tendo os ausentes tido o cuidado de comunicar a ausência, facto considerado relevante. A adesão a todas as atividades propostas foi sempre grande (chegando a superar as expectativas), tendo aquelas sido sempre tomadas muito a sério, apesar do espírito bem-disposto reinante.

Tendo em conta que parte significativa da atividade se desenrolaria ao ar livre, é relevante referir que as condições meteorológicas não foram as melhores, embora não tivessem posto em perigo a realização da mesma. Este tipo de fator, aparentemente trivial, pode ser importante no sucesso ou insucesso da atividade que é proposta.

A sessão começou por uma dinâmica de *quebra-gelo*, precisamente chamada “A fotografia”, na qual foi pedido às duas equipas em que se dividiu o grupo que construíssem dois *quadros* (fotografias): um que expressasse um dos melhores aspetos do concelho de Proença-a-Nova (Figura 58), e outro, representando um dos piores (Figura 59). Os participantes demonstraram uma grande criatividade e empenho na tarefa, tendo tal sido compreendido como sinal da ligação ao projeto e ao que lhes era proposto.



Figura 58 – Representação dos melhores aspetos de Proença-a-Nova



Figura 59 – Representação dos piores aspetos de Proença-a-Nova

Uma breve conversa final permitiu aos participantes explicar as razões que estiveram por trás das escolhas, não deixando de ser interessante notar que para cada um dos aspetos foi escolhido um acontecimento e um espaço da vila. No que respeita aos espaços, o resultado confirmou as opiniões já emitidas anteriormente pelos jovens.

Esta atividade introdutória permitiu testar a reação a mais um tipo de técnica (aliando a criatividade com a expressão dramática) e, pela sua temática, criou o ambiente para a atividade principal ao abordar o assunto da fotografia como representação de situações positivas ou negativas (ou que iriam fazer de seguida). Ainda nesse sentido, a atividade permitiu também introduzir a *moldura* (v. fotos), um adereço que era proposto utilizarem na atividade principal.

Após estes primeiros momentos mais descontraídos, foi tempo de apresentação e preparação do *Safari Urbano*. Tal consistiu numa explicação detalhada do que se propunha: que os participantes captassem imagens de situações ou lugares da vila que, na sua opinião, merecessem destaque, de modo positivo ou negativo. As razões da escolha de cada lugar ou situação seriam registadas num formulário próprio que foi fornecido num pacote de material distribuído a cada equipa. Este incluía ainda uma câmara descartável, uma *moldura*, um mapa da vila, um caderno e canetas.

A atividade foi pensada para ser realizada em equipas de 4 elementos cuja composição procurava misturar jovens mais velhos com outros mais novos, tendo esta opção como objetivo garantir as melhores condições de segurança. Aliás, esta palestra introdutória teve uma forte componente relacionada com a segurança, lembrando diversos cuidados que os participantes deveriam observar. Também com esse intuito, o número de telemóvel do facilitador foi lembrado para ser usado em caso de necessidade.

Após a divisão dos participantes em três equipas (através de um jogo) foi dado um tempo para cada uma delas se organizar e planear os percursos que iria fazer. O tempo fixado para o percurso e captação de imagens foi de 90 minutos, findos os quais os participantes deveriam regressar à base.



Durante a realização do safari, o facilitador foi percorrendo de carro as diferentes partes da vila de modo a poder ir encontrando os 3 grupos que se formaram. Tal permitiu não apenas recolher imagens como, principalmente, fazer sentir uma presença que conferisse segurança aos participantes (e, eventualmente, esclarecer alguma dúvida). Nesses breves encontros foi notório o envolvimento na tarefa proposta. (Figuras 60 e 61)



Figura 60 – Preparação do Safari Urbano



Figura 61 – Atividade de “safari fotográfico”



No regresso do percurso os participantes tinham à espera um pequeno lanche que foi recebido com surpresa mas de forma muito positiva. Esse tempo de pausa motivou momentos de contacto mais informal antes do *debriefing* da atividade que tinham acabado de realizar.

Na parte final deste segmento da sessão foi considerado útil e importante proporcionar um tempo de partilha do que tinham feito e das suas impressões, bem como das aprendizagens que tinham experimentado. Cada participante foi convidado a responder à pergunta “O que aprendeste com a atividade?” e a apresentar a sua resposta ao grupo, explicando-a se necessário. As respostas apresentadas fazem pensar que este exercício serviu de oportunidade para um novo olhar sobre a vila, fazendo os participantes descobrir aspetos até então desconhecidos ou para os quais não estavam atentos:

“Descobri que a capela de S.Bartolomeu está abandonada”

“Descobri que isto está pior do que pensava – ex: rua da Sertã, vias”

“Descobri que Proença-a-Nova está mais degradada do que eu pensava – ex: rua da Sertã, alguns edifícios e ruas”

“Descobri que o circuito (de manutenção) está ainda em pior estado do que eu pensava e descobri que a rua da Fonte/rua da Escola Velha se encontra em obras”

“Descobri que a Santa Casa (da Misericórdia) era mais velha do que eu pensava e existem muitos edifícios degradados – ex: na zona atrás da Igreja, as grades da escola”

“Descobri que Proença-a-Nova tem características positivas e negativas; as negativas são mais do que as positivas”

“Descobri que Proença-a-Nova tem bastantes coisas a precisar de ser reconstruídas – ex: rua da Escola Velha”

“Existência de ruas com maus cheiros e com o chão totalmente poluído: rua do Outeiro, rua da Feira, rua Sebastião Alves”

“O circuito (de manutenção, por trás da escola) vai ser limpo e arranjado”

“Descobri que... já tinham reparado o telhado da sede dos escuteiros”

“Descobri que as ruas estavam muito degradadas e velhas a precisar de um arranjo (...)”

“Descobri que a Santa Casa da Misericórdia de Proença-a-Nova existe há 500 anos”

Durante esta apresentação e na discussão que foi suscitando, foi visível o agrado pela realização da atividade e pelo seu caráter prático. Dado o tipo de máquinas fotográficas utilizadas, estas foram recolhidas para que, até à sessão seguinte, as fotografias fossem reveladas e se pudesse proceder à sua utilização.

Antes mesmo da avaliação da sessão, e em função do tempo disponível, foi possível introduzir uma outra atividade, de cariz mais calmo e com preocupação mais pedagógica, centrada no conceito da participação e nas suas diferentes formas e intensidades, adequando-se a situações diversas. Nesse sentido foi apresentado um modelo, baseado no de Treseder (1997), que evidenciava as diferentes formas de participar (Figura 62).

Uma vez mais houve a preocupação de fazer a ligação com as realidades conhecidas dos jovens para maior facilidade de compreensão dos conceitos.




Fonte: Autor, baseado em Treseder (1997)

Figura 62 – Modelo de participação apresentado aos jovens

A sessão terminou com a avaliação da mesma, feita duma forma gráfica onde os participantes foram convidados a indicar num “termómetro de satisfação” onde se situava a sua apreciação, tendo os resultados sido os seguintes:

Quadro 36 – Avaliação da sessão 3

	<b>Temperaturas positivas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gostei de tudo, principalmente das fotos</li> <li>✓ É uma iniciativa que nos vai ajudar a nós próprios e aos outros. GOSTEI DE TUDO</li> <li>✓ Gostei de poder conhecer melhor certas pessoas</li> <li>✓ Gostei de tudo 😊</li> <li>✓ Foi positivo: o facto de termos ido ver locais onde já não íamos!</li> <li>✓ Atividades interessantes</li> <li>✓ Gostei de ir passear e avaliar a minha terra!!</li> <li>✓ Esperança de poder melhorar Proença-a-Nova</li> <li>✓ TUDO 😊</li> <li>✓ Gostei da atividade em si, tudo no geral, os grupos, o percurso, os locais “visitados”, das fotografias tiradas</li> </ul>	<b>Temperaturas negativas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não gostei quando passei ao pé das casas que cheiravam mal :p</li> <li>✓ Gostei de tudo</li> <li>✓ O tempo não estava propício à atividade. Não gostei de encontrar sítios degradados na minha terra</li> <li>✓ Tempo</li> <li>✓ O tempo</li> <li>✓ Nada</li> <li>✓ Nada</li> </ul>
---	---	--

A realização desta sessão tão preenchida suscitou também algumas reflexões e ensinamentos:

- A disponibilidade mental e temporal dos participantes joga um papel-chave na qualidade das sessões, principalmente pelo nível de concentração nas temáticas e nas dinâmicas. Havendo a possibilidade de fazer sessões mais longas, com todos os participantes, atingir-se-ão resultados mais significativos e, possivelmente, serão necessárias menos sessões;
- Neste caso, o facto de a sessão se ter realizado a um sábado (fora da pressão dos dias de aulas) também terá contribuído para essa maior disponibilidade mental e temporal. Além disso, poderá ter ocupado um tempo pessoal aparentemente menos utilizado já que, de acordo com as conversas informais mantidas com os participantes, nos fins-de-semana (em particular os sábados de manhã), “não há nada p’ra fazer”
- A sugestão de organizar a sessão ao sábado foi dos próprios jovens, pelo que se confirma que *ouvi-los* (adaptando a dinâmica às suas disponibilidades e formas de trabalhar) é algo de essencial;
- Para a boa adesão a esta sessão mais comprida muito terá contribuído a realização das duas sessões anteriores onde se foi consolidando um grupo e, principalmente, uma relação de confiança entre jovens e facilitador. Este é um fator muito importante para o sucesso deste tipo de processos;
- Foi interessante verificar a boa integração e interação dos jovens dos dois grupos etários principais (na realidade, foi a primeira oportunidade plena para isso acontecer). Poderia ter sido interessante comparar os olhares diferenciados de cada um dos grupos se se tivessem constituído equipas etariamente homogéneas mas neste caso optou-se pela prevalência dos aspetos da segurança que resultou na mistura dos jovens de diferentes idades. Os mais velhos entenderam a necessidade de uma maior responsabilidade em relação aos mais novos e assumiram-na totalmente, num registo reconhecível nas práticas de educação pelos pares;
- Do ponto de vista operacional, alguns aspetos podem ser tidos em conta noutras ocasiões:
  - Pode ser útil existir disponível uma atividade informal de acolhimento, do tipo *walk-in*, para aqueles que cheguem primeiro e tenham de estar à espera dos outros;
  - Quando a atividade principal se realizar no exterior é necessário que exista um “plano B”, para o caso de as condições atmosféricas serem adversas. Uma vez mais, é importante a existência de um conjunto de recursos alternativos que possam ser utilizados em função dos imponderáveis;
  - A utilização de máquinas digitais (em vez das descartáveis), para além da potencial melhor qualidade das imagens, poderá ter a vantagem da utilização imediata das mesmas, na 2ª parte da sessão, alterando a respetiva dinâmica. De qualquer modo, a solução utilizada possibilita algum distanciamento no tratamento da informação, o que também traz vantagens;
  - A inclusão do *lanche*, parecendo um pormenor sem importância, não o é já que introduz um tempo de informalidade e aproximação entre todos os intervenientes. Funcionalmente permite que as sessões longas possam ter uma pausa para descontração, além de poder servir de *marca temporal* na sequência da sessão;
  - A avaliação, principalmente em sessões longas e com esta importância, deve ser sempre devidamente considerada, sendo-lhe concedido tempo suficiente para não ser feita à *pressa*. Esta revela frequentemente resultados importantes, devendo ser vista como mais uma oportunidade de *ouvir* os participantes. Os métodos deverão continuar a ser ativos e diversificados.

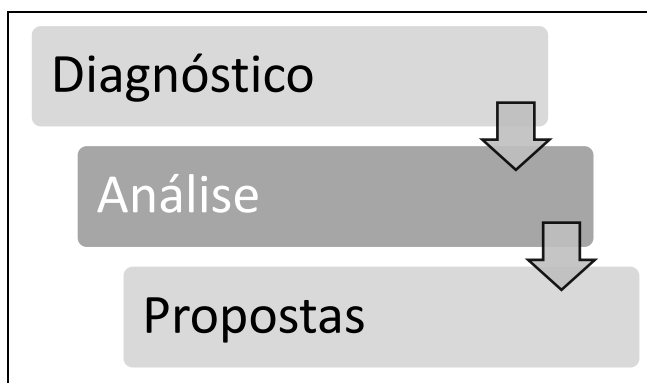
Importa recordar que o formato e conteúdo desta sessão corresponderam àquilo que estava previsto para a 1ª das três sessões que compunham o modelo original. Ou seja, só após 2 sessões de *ambientação* (à temática e às pessoas), realizadas em condições particulares, foi possível levar a efeito uma sessão tal como previsto inicialmente: em espaço próprio, com a duração pretendida (3 horas), e com a participação simultânea da grande maioria dos jovens inscritos.

E do ponto de vista dos conteúdos, o *Safari Urbano* concluiu a recolha de elementos (iniciada nas sessões anteriores) que permitiram compor o retrato de Proença-a-Nova, na perspetiva dos jovens.

### iii. Análise

A etapa seguinte do processo de implementação do projeto era a da **Análise**. O seu propósito era o de analisar a informação recolhida nas diferentes atividades da etapa anterior (Diagnóstico) de modo a poder fazer uma síntese dos resultados principais. Nesse sentido, no final desta etapa pretendia-se ter, de forma clara e sucinta, as opiniões dos jovens relativamente a:

- Apreciação geral de Proença-a-Nova
- Aspectos específicos
  - Segurança
  - Lazer e espaços públicos
  - Mobilidade
  - Comércio e serviços
  - Valores a proteger
- Espaços físicos e ambiente construído



Esse trabalho de análise e de síntese de resultados recairia sobre os participantes mas também sobre o investigador, não apenas ao conduzir os trabalhos a realizar, mas também levando a efeito algumas análises próprias, nomeadamente da perspetiva do planeamento e gestão do território.

Em particular, queria-se ter como referência os conteúdos associados aos planos municipais de ordenamento do território (de escala urbana), procurando os pontos de contacto entre as apreciações e opiniões emitidas pelos jovens e tais conteúdos (apresentados na Quadro 19 – da secção 5.2). Isso era importante no contexto da investigação pois revelaria a capacidade dos jovens podem produzir conteúdos relevantes em tal tipo de exercícios.

Esta etapa de Análise estendeu-se por 3 sessões (ainda que nas 4ª e 6ª sessões tenha havido ainda algum trabalho de diagnóstico relativo a locais específicos) com os desenvolvimentos que se descrevem de seguida.

## 4ª sessão (v. Anexo XII)

Data: 17 de Março de 2012 (sábado)

Local: Espaço infanto-juvenil do Parque Urbano de Proença-a-Nova

Nº total de participantes: 7

Por sugestão dos participantes no projeto, a 4ª sessão voltou a ser marcada para uma manhã de sábado, dado ser esse o período que parecia mais favorável ao permitir o maior número de presenças, durante mais tempo. O local de realização foi também o mesmo, pelo que se poderia dizer que o grupo (e o projeto) tinha(m) encontrado o seu espaço e tempo próprios, que, de algum modo coincidiam com as condições que tinham sido previstas pelo investigador no plano inicial. A diferença era que a solução tinha sido encontrada de forma colaborativa e envolvendo os principais atores (os jovens).

Nos dias anteriores à sessão verificou-se a habitual interação através de diversos meios de comunicação (*Facebook*, *email* e *sms*) a fim de aferir as presenças, tendo-se obtido 100% de respostas (mesmo sendo algumas negativas). Tal foi interpretado como um indicador significativo em termos de envolvimento e consolidação do grupo.

Apesar disso, a realização da sessão esteve em perigo até à véspera em função do pouco número de participantes disponíveis. Entendeu-se no entanto manter o planeado, procurando tirar partido do reduzido número de jovens para introduzir uma dimensão de debate maior (em modo de *focus group*).

Esta sessão 4 marcou então a transição entre as etapas de *Diagnóstico* e *Análise*, tendo-se realizado atividades relacionadas com ambas de acordo com um alinhamento que acabaria por sofrer alterações no decurso da própria sessão.

Quadro 37 – Alinhamento da sessão 4

Secção	Finalidade
<b>Ambientação</b>	Construção do modelo de um potencial elemento de animação de um espaço urbano
<b>Apreciação de aspetos gerais</b>	Síntese dos aspetos gerais mais positivos e negativos da vila (fonte: <i>Proença: Like?</i> )
<b>Avaliação de aspetos específicos</b>	Revisão e clarificação do resultado dos exercícios de mapeamento
<b>O que faz falta</b>	Gravação de opiniões pessoais
Pausa	
<b>O ambiente construído</b>	Agregação das fotos do safari fotográfico por temáticas principais
<b>Um local a reformular</b>	Realização de uma reportagem sobre um espaço a reformular
<b>Avaliação</b>	Avaliação da sessão

A *atividade de ambientação*, tal como tinha sido planeada, procurava testar a reação dos jovens a um novo domínio de técnica ativa. Depois de, na sessão anterior, se ter utilizado a *expressão dramática*, desta vez introduziu-se uma atividade do domínio da *expressão plástica*. O desafio lançado foi o de, em grupo, e com base num conjunto de materiais pré-determinado, poderem construir um modelo de um elemento do tipo escultórico ou outro que pudesse contribuir para a animação e qualificação de um determinado espaço público.

O espaço em causa era o jardim de Stª Margarida, junto à escola, que tinha sido identificado em sessões anteriores como um espaço a precisar de requalificação.

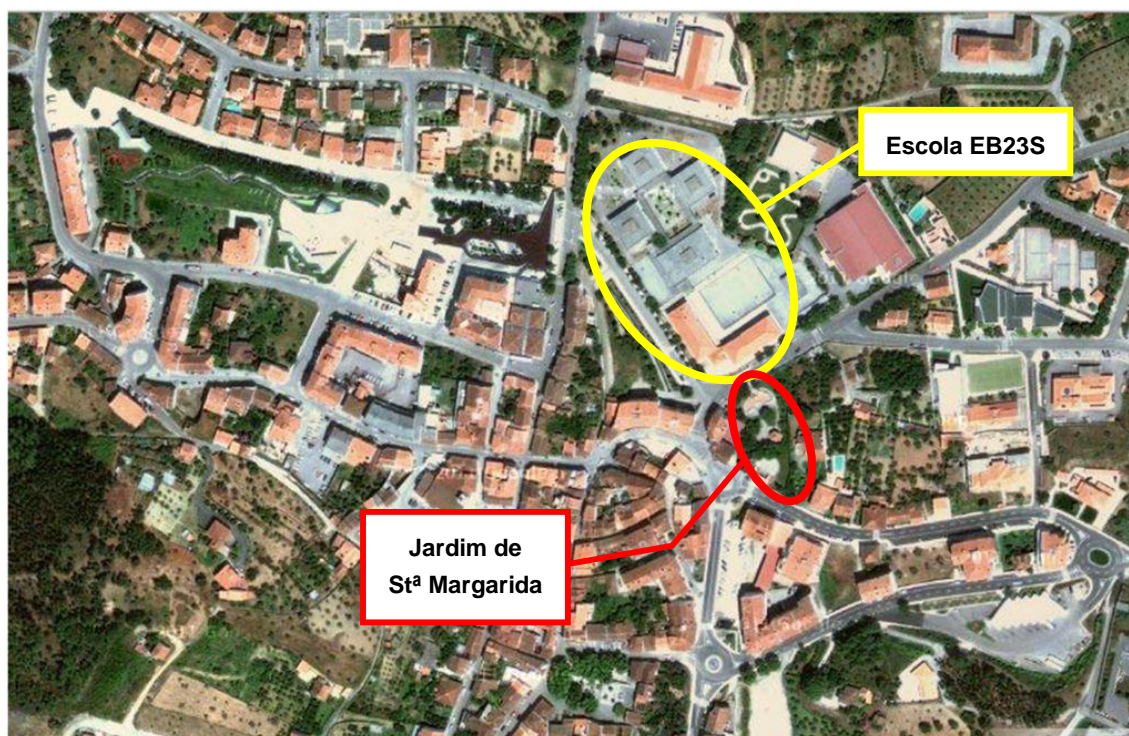


Figura 63 – Localização do espaço público sujeito a análise (Jardim de Stª Margarida)

O desafio foi bem acolhido e o empenho posto na conceção e construção do modelo ditou que a atividade passasse de um mero exercício de ambientação para algo de maior dimensão e importância.

Uma vez mais a criatividade foi um dos elementos fortemente presentes e se nem sempre as habilidades manuais ajudaram a concretizar as ideias, estas eram bastante claras sobre como inserir um elemento no jardim que servisse de fator de atração e animação.

As propostas dos dois grupos incidiram sobre elementos de recreação destinados a adolescentes (já que os parques infantis não respondem a essa necessidade por serem destinados às crianças); algo de dimensão e estrutura adequadas para se poder subir, sentar, deitar, etc. Uma das propostas previa ainda a existência de um lago com elementos vivos (peixes, patos, ou outros) de forma a poder existir movimento em permanência (sendo este tomado como fator de atração).

Estes dois fatores (movimento e possibilidade de uso, mesmo de maneira informal) foram mencionados por ambos os grupos como elementos importantes para atrair os cidadãos da vila, e em particular aos jovens, já que o espaço era vizinho da EB23S.



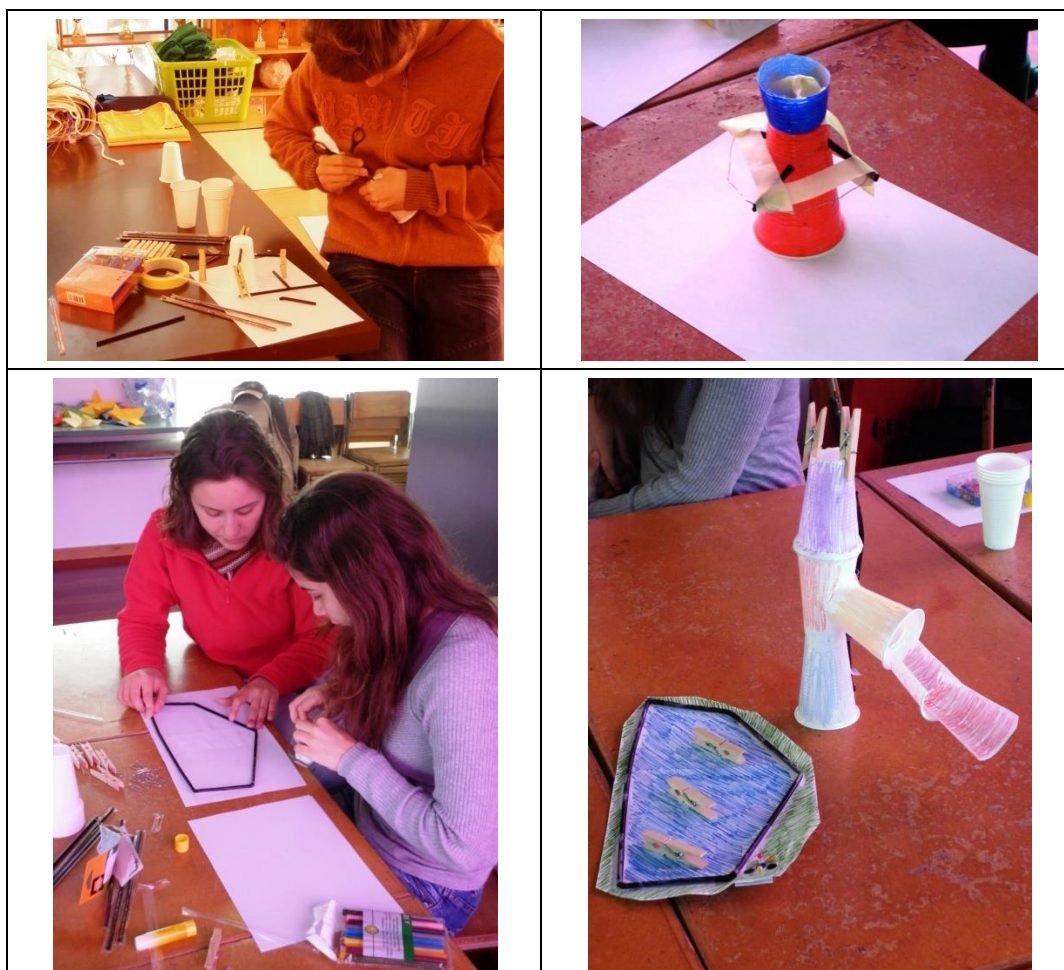


Figura 64 – Atividade de expressão plástica utilizada para pensar a qualificação de um espaço público

O empenho colocado na atividade justificou que o tempo previsto para a mesma tivesse sido ultrapassado. No final, após a explicação dos resultados e um debate sobre como melhorar o espaço em causa, foi manifestada pelos jovens a vontade de o ir visitar, ideia que foi prontamente aceite pelo facilitador.

No local, as ideias de melhoria continuaram a brotar, de forma descontraída mas séria. Essas opiniões foram captadas em vídeo, dado que uma câmara tinha sido trazida para a sessão; pôde-se assim experimentar uma outra tecnologia com potencial utilização do tipo participativo.

A análise dos jovens ao espaço em causa, expressas após a construção do modelo ou durante a visita podem ser sumariadas no Quadro 38.

Quadro 38 – Propostas de animação de um espaço público (Jardim de Stª Margarida)

Jardim de Sta Margarida: como animar?

- *Faltam motivos de animação, em particular para os jovens*
- *(Proposta) Lago: atrairia pessoas e de várias idades. Dever-se-ia garantir a segurança. Há noção que necessitaria de manutenção. Importante ter alguma vida permanente dada, por ex, por animais (patos, peixes...).*
- *Os bancos são poucos e desconfortáveis (deviam ter um encosto)*
- *O anfiteatro que existe pode ser útil mas precisava que fossem promovidas iniciativas no sentido de lhe dar utilidade e animar (referências a terem sido lá feitas sessões de cinema)*
- *Falta um café ou cafetaria que desse alguma animação e atraísse pessoas*
- *Há que cuidar da limpeza e evitar o vandalismo (visível em alguns grafitis e inscrições no parque infantil)*
- *O coreto não é usado, pelo que a sua existência é questionável*
- *Poder-se-ia arranjar um pequeno espaço onde se colocasse uma tabela de basquetebol para uso livre (não há nenhuma na vila)*
- *(Proposta) “Carrocel” (inspirado num equipamento visto no Exploratório de Coimbra) – permite a sua utilização informal por jovens. O parque que lá está é demasiado infantil*
- *O parque é húmido; dever-se-ia aumentar a insolação*
- *Dever-se-iam rever os arbustos que lá estão e colocar um pouco mais de verde*
- *Dar mais vida com flores de diferentes cores*
- *Poder-se-ia pintar de forma a ficar mais colorido (grafitis mais bonitos)*
- *O parque infantil precisava de ser recuperado*
- *Para que serve a fonte que lá está?*





Numa segunda parte da sessão, já de regresso ao local base, e após uma pausa para o lanche, deu-se continuidade ao programa previsto, nomeadamente às secções relativas à avaliação do espaço da vila, revisitando os resultados de sessões anteriores.



Figura 65 – Análise dos resultados das sessões anteriores

Começou-se pela atividade de *aferição dos aspetos gerais*, fazendo a síntese das opiniões emitidas sobre Proença-a-Nova no âmbito da atividade *Proença: Like?* Os participantes reviram a listagem completa dos aspetos positivos e negativos, eliminando as sobreposições e reduzindo essa lista aos aspetos mais significativos para o contexto do projeto em presença. Na sua análise, os aspetos a reter eram:

Quadro 39 – Aspetos positivos e negativos da vila, de acordo com os jovens

Like	Don't Like
Eu gosto da segurança de Proença, pois podemos estar na rua sem ter constantemente aquele medo de nos roubarem	Pouco comércio, principalmente poucas lojas de roupa e com pouca variedade
Podemos ir a pé a qualquer sítio	O facto de não haver diversidade de atividades para maiores de 16 anos (bares e outros espaços)
Das zonas verdes, espaços amplos e abertos, como o parque urbano	Poucos restaurantes e pouca diversidade de comida
É sossegado e fica perto de tudo	Sítio pequeno e sossegado demais (principalmente aos domingos que não há quase ninguém na rua)
Fácil acesso aos serviços e ao centro da vila	Algumas ruas são muito pouco movimentadas pelo que revelam insegurança e mau ambiente
Dos serviços que a câmara disponibiliza para a população, espaço net, posto de turismo...	Não há muitos espaços para entretenimento público e, conseqüentemente, há falta de eventos
Conheço a maioria das pessoas	Falta de parques infantis e os que há encontram-se danificados
	O parque de Stª Margarida e o parque junto ao campo das Neves

À margem da sessão (e dos resultados processados pelos jovens) o *facilitador* efetuou também uma análise dessa lista, do ponto de vista das temáticas ligadas ao ordenamento do território e às atividades conexas. O objetivo era o de procurar relacionar as opiniões expressas pelos jovens com aspetos normalmente tratados em contexto de exercícios de planeamento e gestão do território ou que neles pudessem ser desenvolvidos.

Os resultados fornecem informações potencialmente relevantes como ponto de partida para outras discussões e outros trabalhos mais técnicos no contexto referido (Quadro 40)

Quadro 40 – As opiniões dos jovens na perspetiva das temáticas do ordenamento do território

Aspectos mais valorizados	Referências territoriais e funcionais (dos resultados “brutos” dos jovens)
Calma e sossego	– <i>Pouco trânsito</i>
Possibilidade de aceder a todos os locais a pé (boa mobilidade pedonal)	– <i>Existência de muitos passeios</i> – <i>Distâncias curtas entre diversos locais de interesse</i>
Conhecimento mútuo (dimensão humana)	
Existência de espaços públicos como espaços de encontro e lazer	– <i>O cinema</i> – <i>Parques e espaços verdes, espaços amplos e abertos, como o parque urbano</i> – <i>Zonas públicas bem frequentadas</i> – <i>Os estabelecimentos de restauração e diversão como espaços de encontro</i>
Segurança	
Aspectos mais desagradáveis	Referências territoriais e funcionais (dos resultados “brutos” dos jovens)
Falta de escala/dimensão	– <i>Pouca oferta no comércio: quantidade e variedade</i>
Falta de ofertas ativas e dedicadas de ocupação do tempo livre	– <i>Falta de espaços de lazer direcionados para jovens adolescentes: “abertos” (tipo espaço público) ou “organizados” (do tipo “centro de jovens”)</i> – <i>Localização inadequada das “estações” do percurso desportivo (demasiado expostas)</i> – <i>Poucos parques infantis</i> – <i>Falta uma piscina pública ao ar livre</i> – <i>Falta de diversidade de atividades para m/16 (e mais)</i> – <i>Faltam espaços de entretenimento público</i>
Algumas zonas degradadas ou inseguras	– <i>A zona da Devesa (escuridão e insegurança)</i> – <i>Parque Sra das Neves</i> – <i>Jardim de Sta Margarida</i> – <i>Algumas ruas: muito movimento, poluição, insegurança, mau ambiente. Ruas do centro: apertadas e sujas</i> – <i>Edifícios com mau ambiente</i>
Falta de dinamismo e movimento	– <i>Poucos eventos</i> – <i>Demasiado sossegado por vezes (sobretudo ao fim-de-semana)</i>

Ainda no contexto do trabalho de análise, e na perspectiva de tirar ilações da informação recolhida, reviram-se os resultados da atividade de mapeamento, com o intuito de explorar alguns aspetos mais específicos. O exercício consistiu em ir visionando os 4 mapas correspondentes a cada um dos aspetos abordados (construídos com base nos registos dos jovens), partilhando aquilo que eram as tendências principais, de acordo com a análise do facilitador e recolhendo reações e comentários complementares (v. exemplo da Figura 66).



Figura 66 – Mapeamento dos lugares de lazer e tempos livres (azul – rapazes; verde – raparigas)

Houve ainda um outro aspeto específico sobre o qual os participantes foram questionados relacionado com os valores naturais e patrimoniais de Proença-a-Nova que, na sua opinião, mais deveriam ser preservados.

Toda a informação validada nesta sessão serviu de base para duas utilizações principais: 1) para a construção do inquérito que tinha sido sugerido pelos participantes para aplicação na escola e 2) para uma análise mais cuidada feita pelo facilitador que servisse de base ao relatório final a apresentar à Câmara Municipal.

De referir que o plano da sessão não se concretizou na totalidade por via da alteração proposta pelos participantes de deslocação ao Jardim de Stª Margarida.

Relativamente às reflexões provocadas na sequência da realização desta sessão, há a registar as seguintes:

- Uma vez mais foi posta à prova a necessidade de flexibilidade (por parte do facilitador) que garanta uma adaptação às condições existente, incluindo a disponibilidade dos participantes. Tal aconteceu durante a preparação da sessão mas também no próprio decorrer desta, ao procurar corresponder às sugestões dos participantes;
- O trabalho *na rua* é algo de muito atrativo, pela informalidade que gera, mas também pelo contacto mais direto com os espaços. Depois da experiência feita aquando da realização do *safari fotográfico*, a expectativa terá ficado instalada nos jovens;

- A utilização gradual de instrumentos diversos e progressivamente mais *tecnológicos* (os jogos – as máquinas fotográficas – as câmaras de filmar), ao longo das sessões, funcionou como fator extra de novidade e surpresa;
- Como referido anteriormente, a sessão contou com a disponibilidade de uma câmara de filmar que os jovens puderam manusear livremente (para além das filmagens que se efetuaram). Verificou-se um grande interesse na sua utilização (mesmo de maneira informal) confirmando que as câmaras de filmar são um instrumento muito poderoso e a imagem desempenha um papel importante nesta faixa etária, principalmente quando os participantes são protagonistas. Deixar uma câmara como *brinquedo* para ser usada pelos participantes é motivo de envolvimento e pode produzir resultados significativos e surpreendentes;
- As atividades de expressão plástica pareceram agradar (tiveram também grande acolhimento) e despoletar a imaginação. O exercício proposto foi prontamente assumido pelos jovens, independentemente da sua idade. No exercício utilizado, quantos mais materiais diversos forem fornecido, melhor será pois isso estimulará a criatividade;
- A revisão dos resultados do mapeamento (ainda para mais com pouca gente) revelou-se um exercício útil, não apenas para esclarecer e validar algumas ideias mas também do ponto de vista da *devolução* de resultados aos jovens. Com efeito, uma vez mais teve impacto positivo eles poderem ver o resultado do seu trabalho das sessões anteriores;
- Nos debates realizados foram feitas referências aos locais que tinham sido *descobertos* durante o *safari fotográfico*, como forma de ilustrar algumas situações ou afirmações; parece pois ter havido uma interligação e sequência positivas.

---

5ª Sessão (v. Anexo XIII)

---

Data: 14 de Abril de 2012

Local: Espaço infanto-juvenil do Parque Urbano de Proença-a-Nova

Nº total de participantes: 10

Esta sessão realizou-se quase um mês depois da última, devido à ocorrência dum período de férias escolares (Páscoa) e desta vez, houve 2 elementos que não reagiram antecipadamente ao convite/convocatória enviada pelos meios habituais. Aliás, a confirmação da participação ocorreu até mesmo muito tarde (véspera), deixando sempre um grau de incerteza demasiado alto e tornando necessário enviar um *sms* direcionado para aqueles q não tinham reagido às mensagens gerais.

O tempo e o local de realização da sessão foram os que já tinham sido assumidos por como os normais do projeto (manhãs de sábado e o Espaço-Infantil).

O propósito desta sessão era o de continuar o trabalho de análise, com especial incidência nos resultados do *safari fotográfico* em função da disponibilidade das fotografias.

Por outro lado, havia a intenção de, aproveitando a identificação anterior de espaços públicos em particular mau estado, efetuar uma atividade de avaliação de um desses espaços e subsequente proposta de melhoria. As condições atmosféricas obrigariam, uma vez mais, a alterar o alinhamento inicial que era o indicado no Quadro 41.

Quadro 41 – Alinhamento da sessão 5

Secção	Finalidades
<b>Acolhimento</b>	Recolha de informação pessoal e início gradual dos trabalhos
<b>O ambiente construído</b>	Análise do resultado do safari fotográfico e organização de <i>clusters</i> temáticos com indicação de prioridades
<b>Um local a reformular</b>	Avaliação de um espaço público
<b>Pausa</b>	
<b>Consolidação de conclusões anteriores</b>	Discussão e validação de resultados
<b>Os resultados finais – como? quem?</b>	Preparação dos resultados finais e sua apresentação
<b>Avaliação</b>	Avaliação da sessão

Tendo em conta então as condições atmosféricas adversas, que não permitiram a realização de atividades no exterior, ficou prejudicada a realização da avaliação de um espaço público (o Largo da Devesa, no parte mais antiga da vila).

Com base na experiência de sessões anteriores, decidiu-se aproveitar o tempo de espera dos primeiros participantes a chegar propondo-lhes uma atividade: à medida que iam chegando foi-lhes sendo pedido que 1) validassem o inquérito a distribuir na escola (v. Anexo XIV) cuja versão *draft* estava pronta (para detetar eventuais dificuldades de entendimento por parte dos colegas) e 2) preenchessem um mapa de ocupação semanal do seu tempo (Figura 67 e Anexo XV).

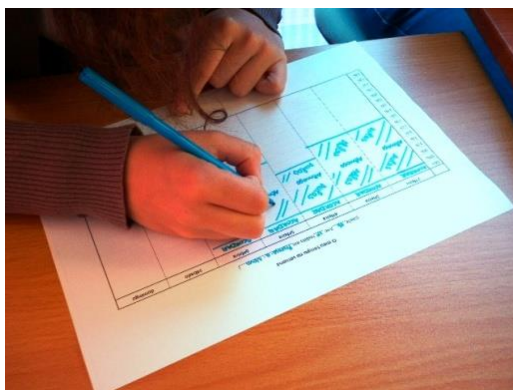


Figura 67 – Preenchimento do mapa de ocupação semanal

Esta última tarefa tinha dois propósitos: confirmar a *mancha* de ocupação do tempo dos jovens pelas diferentes atividades em que estão envolvidos (com interesse no âmbito deste projeto de investigação) e procurar depois articular as disponibilidades para ver qual a melhor altura para fazer a sessão de apresentação final.

Parte significativa da sessão (também em função das condições atmosféricas) foi dedicada ao processamento da informação recolhida no *safari fotográfico*, sua análise, e síntese dos temas abordados. Começou-se por pedir a cada uma das três equipas que escolhesse, do seu conjunto de fotos, as três situações que lhes mereciam maior destaque (fossem positivas ou negativas) e fizessem a sua apresentação ao grupo, justificando a razão da escolha.



O resultado final foi baseado na apresentação de um conjunto de argumentos que justificaram as escolhas (Quadro 42)

Quadro 42 – Apreciação das situações mais marcantes da vila, de acordo com os jovens

Local	Comentários
	<p>“Este espaço é um dos locais de referência de Proença, merece um importante destaque pois é um espaço muito bem conseguido, porém a água deve ser limpa com mais frequência”</p> <p>“É moderno, seguro, confortável, acolhedor e é um espaço a manter”</p>
<b>Parque urbano (2 menções)</b>	
	<p>“Este espaço, uma vez que é visitado por muitas pessoas, algumas ainda que somente de passagem, deveria encontrar-se em melhor estado, principalmente o espaço exterior que o envolve”</p> <p>Comentários complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– “devia estar em melhor estado, também porque é uma imagem de Proença. Há pessoas (que passam nos autocarros) que a única coisa que veem de Proença é este terminal. A ideia com que ficam é má. Isto é também um espelho de Proença (e está em total contraste com o parque urbano)”</li> <li>– “os bancos estão degradados, falta pintura exterior e limpeza da vegetação”</li> </ul>
<b>Terminal rodoviário</b>	
	<p>“Está abandonada, pouco limpa, o que torna o espaço pouco atraente e pouco confortável. Estraga a paisagem, pelo que merecia mais atenção, uma vez que se localiza junto à escola e passam lá constantemente carros”</p> <p>Comentários complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– “mal aproveitado”</li> <li>– “destoa do parque urbano, com o qual faz ligação”</li> <li>– “é um sítio desagradável pelo qual passamos todos os dias quando vamos para a escola”</li> <li>– “devia fazer-se a limpeza das silvas, colocar mais plantas, mais verde (substituir o que lá está), mais flores”</li> </ul>
<b>Ribeira de Sta Margarida</b>	
	<p>“É um largo que não é seguro, pouco acolhedor. O espaço envolvente já está danificado, é um espaço muito degradado”</p> <p>Comentários complementares</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– velho</li> <li>– ninguém usa, à exceção dos idosos</li> </ul>
<b>Largo da Devesa</b>	



**Campos de ténis**

“Local bem equipado que proporciona a prática de uma alternativa desportiva relativamente ao mais comum”

Comentários complementares

- “é um local agradável, onde dá para passar o tempo mesmo sem estar a praticar ténis (por ter bancos, o bar, etc)”



**Paços do Concelho**

“Um edifício futurista que preza pela qualidade ambiental, nomeadamente pelo aproveitamento do espaço e do edifício em si que outrora abrigava outra função”

Comentários complementares

- “cuidar da acessibilidade pela população mais idosa” (por se encontrar ao cimo de uma rua muito inclinada)



**Jardim de Sta Margarida  
(2 menções)**

“É implícita neste lugar nem que seja uma ligeira melhoria no mínimo a nível da pintura do espaço, da melhoria do parque infantil e da limpeza geral. Foco também para a iluminação noturna”

“É um espaço acolhedor mas está a precisar de umas obras e não é um espaço muito seguro e o parque (infantil) costuma estar muito poluído e com grafitis”

Comentários complementares:

- “é acolhedor mas está vandalizado (é mal frequentado) e a precisar de limpeza (ex:grafittis)”
- “devia ser melhor aproveitado e colocado um outro parque (com outro tipo de “obstáculos”)”
- “o coreto, como está, é dispensável. Porque não fazer-se ali um quiosque...ou um mega-aquário?...”

Os comentários expressos nas folhas de registo que acompanhavam as fotografias, e que foram complementados aquando da apresentação oral, revelaram uma capacidade de análise interessante, de que são exemplo as observações relativas ao Terminal Rodoviário e ao edifício dos Paços do Concelho. Sobre este último, as ideias subjacentes (de reabilitação e reutilização associadas a cuidados ambientais e energéticos) mereciam reflexão e mesmo um aprofundamento. Por outro lado, à exceção da referência a este edifício, todas as outras se referiram ao espaço público. Neste, houve um destaque claro pela positiva (o Parque Urbano) e outro pela negativa (o Jardim de Stª Margarida, visitado na sessão anterior).

Por seu lado, e à margem das sessões, o facilitador procedeu também a uma análise das fotos recolhidas, no sentido de identificar as situações ou locais mais mencionados (Figura 68)





Figura 68 – Safari fotográfico: espaços mais destacados pela positiva (azul) e pela negativa (vermelho)

Verificou-se que os espaços destacados positivamente foram essencialmente equipamentos e serviços (parque urbano, campos de ténis, biblioteca/auditório, campos de futebol, câmara municipal, pavilhão gimnodesportivo, pousada) e a rua principal comercial (sujeita a uma operação de reabilitação recente).

Pela negativa, os destaques foram para os espaços públicos (ruas que ligam o centro a alguns equipamentos, ruas novas mas sem identidade ou segurança e alguns jardins) e para a zona mais antiga da vila (com referências ao edificado decadente).

De acordo com a opinião dos jovens, a zona sul da vila (a mais antiga) concentrava os locais que carecem de melhoria; esta zona sul constitui de facto cerca de 2/3 da área de intervenção do Plano de Pormenor do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova, recentemente aprovado (Figura 69). É pois patente a coincidência entre a opinião dos jovens e uma necessidade (geral) que já tinha sido detetada pelo município.

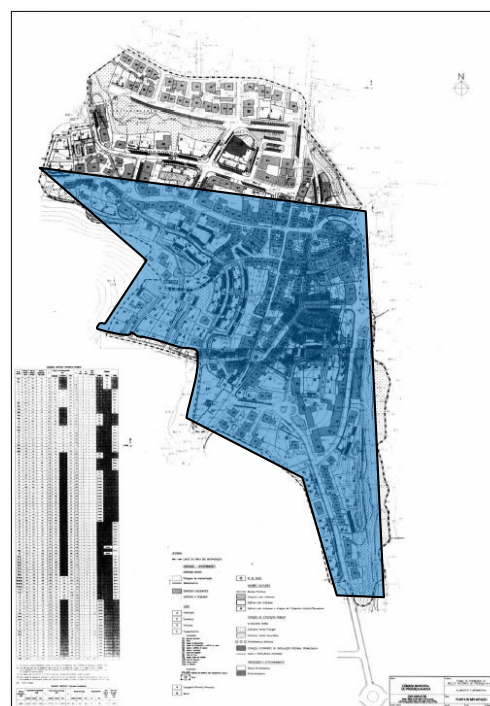





Figura 69 – Plano de Pormenor do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova



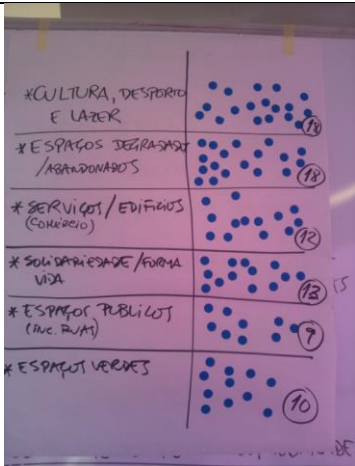
Na dinâmica seguinte desta sessão procuraram-se identificar as temáticas mais comuns a todas as fotos recolhidas. Começou-se por pedir às equipas que agregassem as suas fotos por temas e que construíssem cartazes com o resultado (Quadro 43)

Quadro 43 – Primeira síntese temática do resultado do safari fotográfico

Equipa Verde	Equipa Amarela	Equipa Azul
<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Abandonados”</li> <li>• Recursos naturais</li> <li>• O desporto!</li> <li>• Ruas</li> <li>• Parque urbano</li> <li>• Edifícios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaços degradados</li> <li>• Espaços úteis e agradáveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços</li> <li>• Cultura, desporto e lazer</li> <li>• Belezas naturais</li> <li>• Comércio</li> <li>• Solidariedade e forma de vida</li> <li>• Espaços públicos</li> <li>• Degradação</li> </ul>
		

Numa segunda fase, todo o grupo foi desafiado a empregar a mesma lógica aos cartazes, agregando-os caso tratassem de temáticas semelhantes. Foi assim possível encontrar um conjunto de 6 potenciais domínios de intervenção que os participantes foram convidados a priorizar de forma simples: a cada um foi dado um conjunto de (8) pontos que eles teriam de *investir* nos diferentes domínios consoante considerassem necessitar de maior ou menor atenção (Quadro 44 e Figura 70).

Quadro 44 – resultado do exercício de priorização temática

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura, desporto e lazer - 18</li> <li>• Espaços degradados/abandonados - 18</li> <li>• Serviços (comércio) e edifícios - 12</li> <li>• Solidariedade/forma de vida - 13</li> <li>• Espaços públicos (incl. ruas) - 9</li> <li>• Espaços verdes - 10</li> </ul>	
---	--

Este segmento principal da sessão foi bastante longo e intenso mas os participantes estiveram sempre bastante ocupados e envolvidos, inclusive os dois participantes que não tinham participado no *safari fotográfico* mas que se integraram perfeitamente.



Figura 70 – Dinâmicas de síntese e priorização

Mesmo no final da sessão houve ainda tempo para uma troca de impressões sobre como preparar e apresentar as conclusões do projeto. Dessa troca de impressões resultaram um conjunto de indicações por parte dos jovens:

- Todos os participantes deveriam estar presentes na sessão de apresentação na Câmara Municipal;
- Essa sessão poderia ocorrer durante um dia de semana mas haveria que articular os horários;
- Deveria ser realizada no Espaço Infanto-Juvenil já que desse modo se sentiriam mais *em casa*;
- A fim de melhor preparar os apresentadores das diferentes secções da apresentação deveria ser feita uma sessão de ensaio;
- O facilitador compilaria os resultados relevantes que serviriam de base à apresentação e encarregar-se-ia de os partilhar com todos;
- Um dos jovens participantes ficaria encarregue de fazer um filme de todo o projeto com base nas muitas fotografias e alguns clips de vídeo que foram feitos durante o mesmo.

Em termos de reflexões e aprendizagens motivadas pela realização desta sessão referem-se as seguintes:

- Confirmou-se a importância da flexibilidade no planeamento e da existência de *atividades de reserva*. Neste caso, não foram apenas as condições atmosféricas a provocar as alterações mas também a forma como se foi percecionando a adesão dos jovens às atividades, tendo-se decidido não interromper apenas por motivos de cumprimento de um horário. A qualidade dos resultados terá ganho com isso (ex: a criatividade revelada na elaboração dos cartazes) bem como a relação com os próprios participantes, em função de um ambiente mais flexível;
- Foi interessante notar a semelhança entre os resultados atingidos pelos jovens nas atividades de agregação/síntese e os que resultaram do exercício de análise feito (antes da sessão) pelo facilitador. Tal pode ser interpretado como sendo sinal de uma *maturidade da análise* por parte dos jovens, o que valida a pertinência do seu envolvimento;
- Do ponto de vista operacional:
  - As atividades de *acolhimento*, para irem sendo propostas aos que vão chegando primeiro, revelaram-se úteis. Nesta sessão, ainda que fossem atividades *de papel e caneta* funcionaram bem e permitiram recolher informação útil, tendo os jovens reconhecido isso (não eram meras atividades para entreter);
  - Ter exposta a agenda da sessão (preparada ou escrita no local) é importante para *situar* o que se vai tratar, além de ser um requisito básico da participação. E mesmo que não se consiga cumprir a agenda, em função de atrasos ou imponderáveis, é importante que os participantes tenham consciência disso;
  - Quando há trabalhos de grupo, porque alguns acabam as tarefas primeiro do que os outros, há sempre o risco de *espera*, o que pode levar a alguma inação. Poderá ser útil ter de reserva atividades individuais de preenchimento de tempo;
- No decorrer desta sessão sentiu-se particularmente que a ligação entre grupo e facilitador tinha atingido um ponto de estabilidade no domínio da confiança mútua.

---

6ª sessão (v. Anexo XVI)

---

Data: 28 de Abril de 2012

Local: Sala do auditório Municipal de Proença-a-Nova

Nº total de participantes: 7

Do ponto de vista das presenças foi relevante a ausência de três participantes que tinham confirmado anteriormente. Dois deles acabaram por assinalar a ausência, em jeito de pedido de desculpa, ainda nesse dia, no grupo da rede social. Isso fez com que o grupo fosse pequeno, ainda que num número adequado para as atividades previstas. Entre os presentes encontravam-se dois participantes que não participavam em sessões há algum tempo, apesar de irem respondendo à interação por via eletrónica.

O local base para realizar a sessão também teve de ser alterado para a biblioteca municipal porque no local habitual se realizava uma atividade municipal.

O programa desta sessão recuperava uma atividade que não se tinha podido realizar na sessão anterior relacionada com a análise de um espaço público a reformular. Para além disso havia uma forte componente *didática* no alinhamento previsto já que se pretendia fazer passar informação relacionada com a prática do ordenamento do território, em particular em Proença-a-Nova.

Nesse sentido estavam previstas atividades que abordassem o conceito de *classes de uso do solo*, as *figuras de planos* (o Plano de Pormenor do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova) e a organização dos serviços municipais. Pretendia-se com isto aumentar um pouco o conhecimento dos participantes do ponto de vista *técnico*, no que se relaciona com a transformação do território. O *timing* de introdução destes temas pareceu ser o mais adequado já que o interesse nessa transformação tinha sido suscitado e desenvolvido em todas as sessões anteriores; agora fazia mais sentido perceber como as coisas se passavam na prática e alguns dos conceitos seriam mais facilmente compreendidos.


O alinhamento previsto para a sessão (Quadro 45) foi cumprido quase na íntegra.

Quadro 45 – Alinhamento da sessão 6

Secção	Finalidades
<b>Acolhimento</b>	
<b>O nosso ambiente construído: os edifícios de Proença</b>	Evidenciar a existências de diferentes tipos de edifícios e recolher opiniões sobre os mesmos
<b>As funções e as classes de espaços</b>	Chamar a atenção para as diferentes funções em presença num espaço urbano e a importância da sua existência e distribuição
<b>Planear Proença – com quê e com quem</b>	Esclarecer sobre a organização interna da Câmara Municipal, em particular os serviços ligados à Juventude e ao Planeamento
<b>Um espaço público a reformular</b>	Exposição duma metodologia de avaliação de um espaço público e sua aplicação a um caso na vila
<b>A apresentação final</b>	Discutir aspetos operacionais da mesma
<b>Avaliação</b>	

A sessão começou por fazer a ligação com a sessão anterior onde um dos grupos tinha feito referências positivas ao edifício da Camara Municipal. Este foi o ponto de partida para pedir aos participante uma apreciação de diferentes tipos de edifícios da vila. A intenção era evidenciar a existência de diferentes tipos de edificações (e funções associadas) bem como testar a reação aos mesmos. O procedimento consistiu no visionamento de imagens de um conjunto diversificado de edifícios e recolhendo as impressões (Quadro 46)

Quadro 46 – Diferentes tipologias e funções do edificado

Comentários	
	<p><b>Edifício unifamiliar tradicional na zona antiga da vila</b></p> <p>“Medo; degradação. Um dia vai abaixo. Parece que ali andou água. Em Lisboa seria já uma sala de chuto. Vale a pena restaurar.”</p>





#### **Edifícios multifamiliares em banda**

“A parte de baixo (o soco) devia ser melhorada; talvez pintar. O descampado em frente é que é muito mau. Gosto deste tipo de edifícios. O tamanho está bem, tendo conta o sítio onde está. As varandas têm humidades. As cores estão bem (se bem que parecem vir a desmaiar). Não parece bem haver marquises numa varandas e noutras não; ou era em todas ou em nenhuma.”



#### **Edifícios multifamiliares (bairro)**

“Gosto mais destes prédios (em relação aos anteriores): é um bairro, tem zonas verdes e usa materiais mais modernos. Tem fachadas mais interessantes. O parque favorece bastante (é a zona mais recente e cara)”



#### **Edifícios tradicionais no centro da vila (zona recuperada)**

“Pouca iluminação. Casa vermelha (ao fundo da rua) devia ser arranjada. Este tipo de casa neste sítio faz sentido porque as ruas são estreitas. Mas falta recuperar muitas casas. Mas nestas ruas raramente passam pessoas; é um bocado sombrio. Havia um centro de ecografias, um bocado escondido, mas que animava aquilo.”

“Ruas sem trânsito? Sim e não. Por um lado há muito mais tranquilidade mas, por outro, tira o movimento à rua”



#### **Biblioteca/auditório municipal**

“Gostamos do aspeto, por dentro e por fora mas falta uma pintura. Podia dar-se mais um bocado de côr. É preciso reparar o parque de estacionamento (já tem muitas pedras soltas). É muito mau não haver acessos fáceis para pessoas de mobilidade condicionada.”



#### **Moradias unifamiliares isoladas junto ao parque urbano**

“É um bom sítio. As casas estão bem, embora pudessem estar um pouco mais em harmonia (n.a.: *as fachadas e as cores*).”

“No entanto, naquela zona há falta de luz (junto às zonas de estacionamento). A solução do pavimento desta zona é gira (n.a.: *grelhas de enrelvamento*).”



#### **Casa do tipo rural na periferia da zona central**

“É escuro e mete medo. Nem vale a pena recuperar (não há interesse)...ou talvez se se usassem os mesmos materiais. Mas era preciso também melhorar a rua, por exemplo colocando canteiros com relva. É uma rua por onde passamos muito.”



#### **Moradias em banda (bairro)**

“É fixe. Gostamos do ‘comboio’” (*alguns*).

(*outros*) “acho que dá muita monotonia; gosto mais das outras diferentes (de rotina já basta a da escola)”

“É preciso arranjar a estrada”



#### **Mercado municipal**

“Chão muito irregular. O edifício devia ser pintado. As bancas do lado de fora ninguém usa, porque há poucos vendedores. (Eu nunca lá entrei). Podiam fazer-se lá outras coisas. Se calhar, se fosse mais aberto atraia mais pessoas.”

“Talvez se pudesse mudar ou pintar as portas.”



#### Edifícios multifamiliares em zona consolidada

“Gostamos dos edifícios mas o estado é muito mau; ainda por cima é numa rua onde toda a gente passa. Pelo menos um deles é utilizado (por uma idosa) pelo que se deveria recuperar. Percebe-se que, por as rendas serem baixas, é difícil para o proprietário fazer a recuperação.”

A consulta efetuada não teve pretensão de rigor arquitetónico mas permitiu confirmar que, tal como quaisquer outros cidadãos sem preparação técnica especial, os jovens têm uma opinião sobre o ambiente construído que, se devidamente educados, podem produzir opiniões ainda mais consistentes.

A parte seguinte da sessão foi de cariz mais “didático” tendo sido abordadas as diferentes categorias principais do espaço urbano (também através de um jogo) e se tomou contato com um plano de ordenamento do território, como exemplo dos instrumentos que servem para o ordenar. O instrumento em causa foi o Plano de Pormenor cuja área de intervenção representava grande parte do centro da vila onde os participantes tinham vindo a trabalhar. De igual modo se realizou uma atividade prática de conhecimento da orgânica da Câmara Municipal e de identificação dos serviços ligados aos assuntos do ordenamento do território e à juventude. Verificou-se um desconhecimento total sobre “onde eram tratados os assuntos”, tendo a atividade permitido dotar os participantes de alguma informação.

A secção que consumiu a parte mais significativa do tempo foi a dedicada à avaliação dum espaço público. Esta recaiu sobre o Largo da Devesa, um dos espaços várias vezes referenciados ao longo das sessões como a necessitar de uma intervenção de requalificação. (Figura 71)



Figura 71 – Localização do espaço público avaliado



Aproveitando o facto de se ter presente o Plano de Pormenor respetivo começou-se por verificar que o espaço em causa estava classificado como “Conjunto com interesse”. Tal classificação implicava que qualquer transformação fosse regulada pelo artigo 13º:



Figura 72 – Extrato da planta de implantação do PP correspondente ao espaço público em causa

### *Artigo 13º*

#### ***Conjuntos com interesse***

- 1. Os conjuntos com interesse encontram-se identificados na planta de implantação e correspondem a espaços que ainda conservam características originais, apresentando uma certa homogeneidade e destacando-se pelo seu valor de conjunto, que deverá por isso ser preservado.*
- 2. As intervenções em edifícios que integram conjuntos com interesse têm de se harmonizar com as características originais do edifício, não comprometendo a integridade deste quer do ponto de vista estético quer do ponto de vista volumétrico.*
- 3. É permitida a demolição de edifícios ou partes de edifícios que, estando integrados nos conjuntos com interesse, contribuem para a sua descaracterização.*
- 4. Qualquer intervenção em imóveis que integram os conjuntos com interesse tem de respeitar a morfologia e a volumetria do conjunto. (Regulamento do PP do Núcleo Histórico de Proença-a-Nova)*

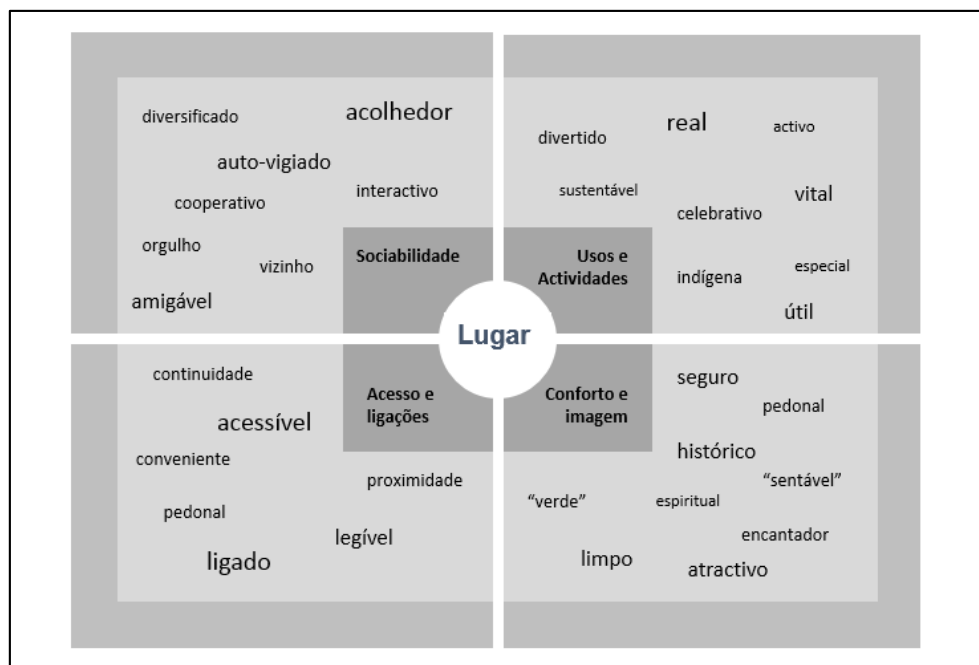
Procurou-se explicar que estas eram as regras em vigor para aquela zona particular e que o mesmo acontecia para as restantes zonas abrangidas por planos de ordenamento.

Passou-se depois para a fase de explicação da metodologia de avaliação que se iria seguir e que tinha por base o quadro de referência proposto pela organização americana *Project for Public Spaces* (PPS)<sup>28</sup> (Figura 73). Esse quadro parte de quatro características essenciais que fazem o sucesso de um lugar (*Sociabilidade; Usos e Atividades; Acesso e Ligações e Conforto e Imagem*) e para cada uma delas coloca uma série de questões que permitem avaliar o quanto essas características estão presentes (v. Anexo XVII)

---

<sup>28</sup> [www.pps.org](http://www.pps.org)





Fonte: Autor, baseado em [www.pps.org](http://www.pps.org)

Figura 73 – Atributos de um lugar de sucessos

À chegada ao local e antes mesmo da aplicação da avaliação de acordo com a metodologia referida, foi proposto aos participantes que elaborassem um “mapa emocional” (Lavers, 2007) do largo. Através deste pretendiam-se identificar os elementos, construídos ou naturais (edifícios, mobiliário urbano, pavimentos, canteiros...) que, fazendo parte do largo e do seu contorno, provocassem nos participantes sensações agradáveis ou desagradáveis.

A consolidação dos resultados individuais permitiu construir um mapa geral (v. Figura 74 e Anexo XVIII) com a indicação dos elementos que provocavam sensações desagradáveis (a *vermelho*), agradáveis (a *verde*) e mistas, com aspetos positivos e negativos (a *laranja*).



Figura 74 – “Mapa emocional” do espaço público analisado

Após esta primeira tarefa individual que serviu também de exercício de observação inicial, o grupo foi dividido em duas equipas e cada uma avaliou o espaço sob o ponto de vista de duas das características referidas no quadro de referência PPS. O resultado dessas avaliações parcelares seria depois consolidado num único relatório final (Anexo XIX).

No passo seguinte foi proposto aos jovens que, numa perspetiva de falta de recursos para efetuar grandes obras de reabilitação do largo, listassem alguns trabalhos de pequena monta que poderiam contribuir para a melhoria da situação. Essas sugestões deveriam ser ilustradas por imagens captadas através de uma câmara fotográfica que foi colocada à disposição. As sugestões foram as constantes no Quadro 47.

Quadro 47 – Sugestões de baixo custo para melhoria do espaço público analisado

Pavimento do largo – arranjar/tapar os buracos nos quais já nascem ervas



Iluminação:

- Aumentar a potência (mais luminosidade)
- Colocar junto ao WC (inexistente)
- Uniformizar os postes de iluminação



Pintura dos muros



Restauro de edifícios (alguns mais urgentes)



Reparar cadeiras de metal (partidas)



No regresso ao local-base da sessão, e após a apresentação dos resultados, esclareceram-se dúvidas de sessões anteriores e abordaram-se ainda aspetos das sessões seguintes (as últimas) que se propôs realizarem-se num sistema um pouco diferente.

A realização desta sessão suscitou mais um conjunto de reflexões e aprendizagens:

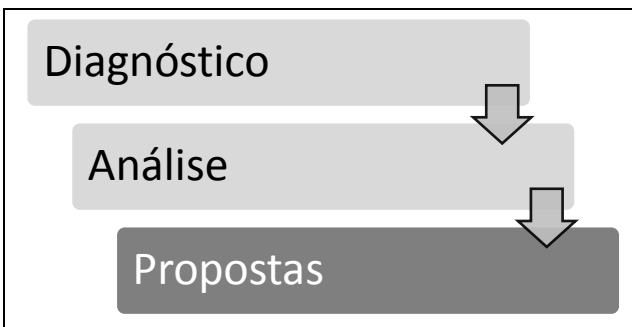
- Na preparação das sessões, há que não descurar a possibilidade de poderem existir desistências de ultima hora, ou informações erróneas aquando da *inscrição*/aviso prévio. Dever-se-á ter em conta que nestas idades os jovens não são necessariamente donos do seu tempo e dependem muitas vezes da programação (e vontade) dos pais. Isto pode fazer com que as confirmações cheguem à última hora ou que os planos pessoais mudem (para além dos imponderáveis que também podem acontecer);
- Apesar de não se ter realizado a atividade de ambientação de modo organizado, foi importante aproveitar os momentos com os primeiros a chegar para uma troca de impressões informal. Foi sinal de confiança (e reforço da mesma) e possibilitou alguma recolha de informação interessante sobre o contexto em que os jovens vivem;
- A componente mais *didática* inserida nesta sessão (e que era essencial no sentido de ligação à realidade e ao objetivo do projeto) não deveria/poderia ter sido feita antes. Beneficiou muito da ligação às experiências e atividades vividas bem como do capital de confiança que o facilitador foi granjeando (estando os participantes mais disponíveis para ouvir). Para além disso, foi importante para enquadrar melhor a apresentação final;
- No exercício de análise dos edifícios é importante estimular os participantes relativamente aos aspetos sobre os quais queremos que opinem e, ao mesmo tempo, ter capacidade de captar e seguir as “deixas” que decorrem das suas intervenções. A experiência do facilitador enquanto planeador (com o respetivo conhecimento técnico) pode sobrepor-se aqui à do comunicador. É também importante a utilização de fotos captadas pelos participantes, por questão de credibilização do seu trabalho e porque dá oportunidade de explicitar porque foi captada;

- O trabalho de campo, desde que devidamente enquadrado, desempenha um papel importante em levar os jovens a ver o espaço sob outra perspetiva e com mais detalhe. Principalmente se for um espaço pouco utilizado;
- À chegada ao local da avaliação e quando se introduziu a atividade do “mapa emocional” notaram-se dificuldades na leitura dos mapas. Tal dificuldade, que poderia acontecer também se os indivíduos envolvidos fossem adultos, faz lembrar o cuidado que é necessário ter em não tomar como certo que, num contexto de envolvimento dos jovens em processos ligados ao planeamento do território, estes têm essa capacidade de visualização do que está representado numa carta.
- A camara de filmar deve fazer parte integrante do equipamento ao dispor em processos desta natureza já que potencia trabalho mais interessante e atrativo. A publicação *online* dos clips das sessões anteriores revelou-se um fator de animação do grupo no *Facebook*, com troca de mensagens e diálogos que serviram para consolidar o espírito de grupo

#### iv. Elaboração de Propostas

A etapa final da fase de Implementação era a de elaboração e organização de **propostas**. Depois de toda a informação recolhida e do seu processamento, pretendiam-se gerar propostas nos diferentes domínios identificados, e às diferentes escalas a que o trabalho se desenvolveu. Algumas propostas tinham aliás surgido de forma natural ao longo do processo pelo que, a estas, era necessário apenas recuperá-las, revê-las e organizá-las.

O resultado desta etapa era importante em termos de mostrar externamente a pertinência do projeto e do contributo dos jovens, mas também tinha um propósito pedagógico (interno) de fazer ver aos participantes a necessidade de ser consequente: não basta avaliar e analisar, ter opinião; há que passar para o nível seguinte em que se contribui ativamente para o construir de soluções. E esperava-se também que o conteúdo e qualidade das propostas pudessem ser suficientes para que algumas delas pudessem ser acolhidas e levadas à prática pelo executivo municipal.



O aspeto do *realismo* das propostas e da sua implementação foi sempre algo bem sublinhado junto dos participantes, principalmente nesta fase. Era importante ajustar as expetativas, deixando claro que nem todas as propostas geradas conseguiriam ter tradução prática, na maior parte dos casos por falta de recursos mas também pela existência de outras prioridades ao nível municipal. Isso não deveria limitar a criatividade das ideias mas tão só encorajar um certo equilíbrio nas mesmas. Aliás o facto de as propostas poderem incluir sugestões de vários âmbitos e dimensões tinha a vantagem de mostrar que, muitas vezes, mesmo com poucos recursos, é possível introduzir melhorias em alguns espaços. Tal foi o que se tentou demonstrar com o exercício realizado no Largo da Devesa.

Esta última sessão era pois a derradeira oportunidade de recolher ideias e de seleccionar, de entre as que tinham sido geradas anteriormente, as que se queriam apresentar como resultado final do trabalho efetuado.

7ª sessão (v. Anexo XX)

---

Data: 4 e 5 de Maio de 2012 (6ª feira e sábado)

Local: Escola Básica 23S Pedro da Fonseca (sala 4) + Espaço infanto-juvenil do Parque Urbano de Proença-a-Nova

Nº total de participantes: 22+6

Esta sessão teve características particulares já que foi composta por 2 momentos, independentes mas complementares:

- Um momento mais curto, de 1h, para aplicação da técnica *world caffè*, realizada a uma 6ª à tarde, na escola, e em regime de *traz um amigo*;
- Um momento constituído por uma sessão regular de 2,5h, realizada no dia seguinte e dirigida apenas aos participantes do projeto.

O 1º momento teve como objetivo abrir o projeto a outros jovens numa fase em que se queriam reunir um conjunto de propostas. A dinâmica teve como base os domínios de intervenção a que se tinha chegado, na sessão 5, por via da agregação das fotografias captadas durante o *safari fotográfico*. Os cartazes feitos na altura estavam expostos para servir de recordatório, e o que foi pedido aos participantes era que, em jeito de *chuva de ideias*, registassem propostas concretas a levar a cabo para cada um dos domínios referidos. A cada um dos domínios correspondia uma mesa do *café* e os participantes registavam as suas ideias diretamente na *toalha* da mesa. A intervalos regulares, tinham de trocar de mesa para poderem ir dar as suas sugestões a outro domínio. (Figura 75)



Figura 75 – Atividade “world caffè” para recolha de propostas

Os participantes no projeto (que estiveram em bom número, 14) tinham sido avisados para trazer convidados, tendo-se registado uma adesão razoável (8) e uma boa integração. A inclusão de gente nova possibilitou a inclusão de novas perspetivas.



Apesar de se ter realizado numa sala de aula, procurou-se dar uma impressão mínima de se estar num café, através de pequenos detalhes: disposição do espaço, “toalhas de mesa”, música ambiente, serviço de mesa, menus (onde constavam algumas questões para motivar o debate sobre o domínio respetivo – v. Anexo XXI), etc. A dinâmica da técnica utilizada criou uma natural animação que se revelou compatível com uma elevada produtividade. Com efeito, no final da sessão dispunha-se de uma longa lista de sugestões (v. Anexo XXII) para os 4 domínios principais que tinham sido objeto de atenção: Solidariedade; Cultura, Desporto e Lazer; Comércio, Serviço e Edifícios. Nessa longa lista havia sugestões com impacto mais direto no território e outras que se relacionavam mais com serviços ou atividades, como se pode ver pelos exemplos seguintes.



Figura 76 – Atividade “World cafe” – detalhe de mesa

“Melhorar a participação em Proença passa por arranjar temas que agradem à população em geral e também pela maneira como as pessoas são chamadas. Caso, por exemplo, as pessoas responsáveis pela organização de eventos de solidariedade o fizessem com oferta de um almoço, muito mais gente iria...Passa por chamar a atenção com algo que as pessoas gostam...”

“Poderiam existir programas de solidariedade a funcionar no Verão, até para ocupar o tempo livre dos jovens, em que estes se candidatassem a reabilitar estes espaços (degradados), a troco, por exemplo, do almoço. Assim os jovens poderiam estar juntos nas férias, ajudando enquanto também se divertem. Além disso, desenvolviam apetências no campo das artes”

“Diversificar os espaços relacionados com o desporto, como ter uma tabela de basquetebol fora do espaço escolar, do pavilhão”

“Um espaço coberto (c/ aquecimento) aberto até à noite e próximo da Rodoviária (para os estudantes que dependem do transporte, terem facilidade em frequentá-lo), para funcionar em função do estudo e trabalhos de grupo. Com ambiente descontraído”

Para o 2º momento, realizado nas condições habituais (manhã de sábado, no Espaço Infanto-Juvenil), a intenção foi processar a informação recolhida na véspera, recuperar as propostas que foram sendo feitas ao longo do processo e conceber uma síntese daquelas consideradas mais relevantes. Em concreto, entendeu-se que seria útil listar o que se chamaria “10 ideias para Proença”, na tentativa de concentrar as atenções em algumas ideias-chave e evitar dispersões.

Este momento teve uma adesão muito menor (dos 7 participantes que confirmaram, 1 ainda faltou à última da hora). Tal não impediu que fosse uma sessão produtiva, tendo-se tirado partido desse reduzido número para fazer o trabalho de seleção e síntese. Os participantes revelaram-se empenhados e completamente sintonizados com o projeto.



Figura 77 – Organização e síntese das propostas apresentadas

Após vários debates e troca de opiniões (inicialmente em duas equipas mais pequenas), foi possível chegar às ideias principais, tendo-se diferenciado entre aquelas que tinham impacto no território (e portanto mais pertinentes no contexto deste projeto) e as restantes. As primeiras seriam as constantes das “10 ideias para Proença” (Quadro 48).

Quadro 48 – As dez principais propostas para melhorar Proença-a-Nova, de acordo com os jovens

<b>10 ideias para Proença</b> (com impacto no território)	
<b>Cultura, desporto e lazer</b>	
<b>1. Ciclovias e bicicletas para alugar</b>	
<b>2. Piscina exterior para toda a gente</b>	
<b>3. Novas atividades desportivas</b> “Há uma grande concentração no futebol e podia-se diversificar, mesmo proporcionando oportunidades em espaços públicos: 1º - basquetebol (através de umas tabelas); 2º - mini-golfe; 3º - <i>bowling</i> ”	
<b>4. Melhorar os locais onde se pratica desporto (ex: circuito de manutenção)</b>	
<b>Comércio, serviços e edifícios</b>	
<b>5. Mini-centro comercial</b> “No descampado em frente à farmácia, com lojas de roupa, desporto e alimentação (de forma a oferecer maior diversidade de escolha)”	
<b>6. Espaço de convívio para os jovens</b> “Com internet, bar, mini-cinema e algum conforto. Aproveitar o Espaço Infanto-Juvenil, por ex”	
<b>Espços degradados/abandonados</b>	
<b>7. Programas de atividades de ocupação dos tempos livres</b> “Através da respetiva candidatura de jovens dos 14 aos 20, que seriam propostos e reabilitar espaços degradados, a troco, por ex, do almoço. Sendo isto no Verão, os jovens poderiam estar juntos nas férias, ajudando enquanto se divertiam. Nomeadamente, estes programas desenvolviam apetências no campo das artes, graças ao trabalho”	
<b>8. Melhoramentos em locais-chave</b> “Apontando espaços mais importantes a nível de frequência diária das populações, foco para a escola (EB23S), a rodoviária e a biblioteca – necessitam de alguma jardinagem no espaço envolvente, pintura das infraestruturas, etc”	
<b>Espços públicos</b>	
<b>9. Melhorar o Largo da Devesa</b> (v. documento com propostas concretas)	
<b>10. Melhorar o Jardim de Stª Margarida</b> (v. documento com propostas concretas)	

As restantes ideias, juntamente com outras recolhidas dos inquéritos feitos na escola, viriam a constituir um *banco de ideias* que foi também disponibilizado à câmara municipal.

Para além do trabalho atrás referido aproveitou-se para recolher reações e comentários a um projeto, em desenvolvimento na autarquia, de construção de uma ciclovia na vila. Vários comentários foram compilados e transmitidos aos técnicos que desenvolviam o projeto.

Também nos *tempos mortos* foi dada a oportunidade aos participantes de usar a câmara de filmar, tendo estes sido desafiados a captar imagens de algum aspeto relacionado com o projeto e de fazerem entrevistas uns aos outros sobre o mesmo.

Na parte final da sessão, quantidade significativa de tempo foi utilizada no planeamento da sessão final de apresentação definindo o *quando, onde, programa, responsáveis*, entre outros aspetos operacionais.

A curta sessão de trabalho inicial (1º momento) suscitou observações interessantes e reflexões que podem ser úteis em futuras ocasiões.

- O regime de *traz-um-amigo* tem várias vantagens:
  - Inclui novas opiniões e visões sobre os temas abordados (maior diversidade e ideias frescas);
  - Promove e credibiliza o próprio projeto aos olhos dos jovens;
  - Serve de divulgação, por parte dos participantes regulares, do que andaram a fazer e é motivo de orgulho (como foi o caso). Para isso é importante que haja algum trabalho exposto na sala onde decorre a sessão;
- Foi interessante ver os participantes regulares a servir de anfitriões durante a sessão: mostrando as fotos, explicando os conceitos e as ideias, ou liderando/facilitando os grupos, num claro sinal que o projeto era seu;
- O convite em jeito de *vem lanchar connosco* e o tempo curto da sessão (1h) foram fatores de atração para os potenciais convidados considerarem a presença. No entanto há que notar que o tempo de preparação e desmontagem da sala (1h + 1/2h) acabou por demorar mais do que o tempo da própria sessão. Como referido anteriormente, o cuidado na criação de um certo ambiente é especialmente importante, principalmente quando em contexto escolar;
- Um detalhe que pode fazer a diferença na qualidade e profundidade da troca de impressões é o *timing* em que o lanche é servido. Importa que tal não aconteça logo no início, de modo a assegurar que ao menos nas primeiras rondas existem discussões mais focadas (sem as distrações provocadas pela existência da comida);
- Outro aspeto a ter em conta relaciona-se com os registos que podem/devem ser feitos nas *toalhas*. Neste caso foram escritas também opiniões individuais e não apenas as conclusões do grupo que em determinada altura estava à roda da mesa, mas poderá haver quem considere que se deve limitar às opiniões que sejam consensuais. No exercício presente, a possibilidade de expressão individual terá contribuído para a adesão dos jovens e o sucesso da atividade.

Já no que respeita ao 2º momento, de grande importância para o apuramento dos resultados, há a reter o seguinte:

- Pela 1ª vez foram mostrados os resultados de todas as sessões anteriores, devidamente processados. Tal provocou grande interesse por parte dos participantes já que uma coisa é ver o produto do trabalho *em bruto* (em posters, post-it, folhas soltas...), outra coisa é ver isso devidamente organizado, com fotos, etc. Esse interesse por parte dos jovens faz questionar se não é preferível ir mostrando os resultados processados à medida que estão disponíveis dado que aumenta a partilha e o sentido de pertença. Para os jovens é importante poder ver alguns resultados imediatos;



- Foi importante a ligação com as sessões anteriores, evidente pela utilização dos materiais que foram sendo produzidos nas mesmas. Tal garantiu continuidade e mostrou aos participantes que o que eles tinham vindo a fazer era importante;
- O pedido de opinião sobre um projeto concreto que se estava a desenvolver pelo município (a ciclovia) foi visto como um sinal de reconhecimento pelas ideias dos jovens e de valorização da iniciativa Proença-a-Novos;
- Foi surpreendente ver o à-vontade com que os participantes se ofereceram para animar as diferentes partes da apresentação pública a realizar na Câmara Municipal. A realização dessa sessão na sala de sessões da Câmara, proposta pelo Executivo Municipal, foi recebida como uma honra, apesar de suscitar alguma apreensão sobre a potencial solenidade inerente;
- Ao caminhar para o fim do projeto, a ligação e confiança entre os jovens e o facilitador era patente, sendo este já visto como *um do grupo*; tal fazia com que a pressão de que *tudo saia perfeito* era bastante menor.

A fase de *Implementação* do projeto foi a mais longa e exigente. Tal exigência adveio da necessidade de gerir várias preocupações: 1) manter o foco nos resultados (no âmbito do projeto), 2) assegurar que o processo ia fluindo sem ser demasiado diretivo, 3) garantir a coesão e continuidade do grupo, e 4) cultivar o recuo inerente por parte do investigador que permitisse uma análise do desenvolvimento de todo o processo à luz dos objetivos da investigação.

O Quadro 49 resume o que foram os elementos mais marcantes desta fase de *Implementação*.

Quadro 49 – Fase de Implementação: aspetos e resultados principais

Fase: Implementação			
Etapas	Objectivos	Público-alvo ou envolvimentos	Meios/técnicas utilizados
<b>Mobilização dos participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promoção alargada nos contextos escolar e juvenil</li> <li>– Registo (voluntário) e envolvimento dos participantes</li> </ul>	Jovens participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comunicação eletrónica</li> <li>- autorização parental</li> <li>- cartazes+folhetos</li> <li>- fichas de inscrição</li> <li>- grupo no Facebook</li> <li>- contacto por sms</li> </ul>
<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mapeamento da realidade pela perspetiva dos jovens</li> </ul>		
<b>Análise dos Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Análise dos resultados recolhidos</li> <li>– Síntese dos elementos mais marcantes</li> </ul>		(v. Quadro 50)
<b>Elaboração de Propostas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elaboração de um conjunto de propostas de melhoria para a vila</li> </ul>		
<b>Resultados principais:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Constituição de um grupo de 15 jovens voluntários com os quais se fez a implementação do projeto ao longo de 8 sessões presenciais + 1 sessão de apresentação</li> <li>– Modelo de funcionamento prático do projeto adaptado às disponibilidades dos participantes, construído em função das suas indicações</li> <li>– Construção e consolidação do grupo através de atividades de conhecimento pessoal e de fixação de regras de funcionamento por todos aceites</li> <li>– Diagnóstico da zona de estudo sob diferentes perspetivas (com interesse para o planeamento)</li> <li>– Identificação dos aspetos mais importantes a necessitar de intervenção, do ponto de vista dos jovens</li> <li>– Elaboração de um conjunto de propostas, de várias escalas e âmbitos, para a melhoria do espaço urbano</li> <li>– Teste da eficácia de um conjunto de métodos ativos e técnicas participativas em exercícios de envolvimento dos cidadãos (mais jovens) no contexto do planeamento e gestão do território</li> </ul>			

Ao longo da descrição feita sobre a forma como decorreu a fase de *Implementação* do projeto foram sendo referidas várias técnicas participativas através das quais se pretenderam atingir os objetivos propostos para cada uma das etapas. O teste à aplicação de tais técnicas (e a consequente reação dos jovens participantes), no contexto português, era aliás um dos objetivos deste trabalho de investigação.

As técnicas utilizadas foram retiradas da literatura relacionada com a participação dos jovens em processos de planeamento e transformação das comunidades e seus territórios, e foram adaptadas ao contexto em causa, sendo as suas fontes as que se apresentam no Quadro 50.

Quadro 50 – Técnicas participativas utilizadas ao longo da fase de Implementação do projeto

<b>Etapas</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Referências</b>
<b>Ambientação</b> (técnicas gerais)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quebra-gelo</li> <li>– “As regras do jogo”</li> <li>– “O mapa de nós” (Que expectativas e qualidades pessoais eu trago?)</li> <li>– Mapa de ocupação semanal</li> </ul>	Várias Save the Children, 2005 Sustainable cities International, 2009 Driskell, 2002
<b>Diagnóstico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Proença-Like”</li> <li>– “A fotografia”</li> <li>– Mapeamento da comunidade, (focus em mobilidade, seguranças, compras e tempo livre)</li> <li>– Focus group</li> <li>– O nosso ambiente construído</li> <li>– Entrevistas</li> <li>– Questionário</li> <li>– Safari Urbano</li> </ul>	Save the Children, 2005 Save the Children, 2005 Sustainable cities International, 2009; Wridt, 2009; Driskell, 2002 Driskell, 2002 Lavers <i>et al</i> , 2007 Driskell, 2002; Canadian Institute of Planners, 2000 Driskell, 2002; Save the Children, 2005; Cook e Blanchet-Choen, 2006
<b>Análise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Codificar temas</li> <li>– Criando um focus</li> <li>– Priorização de temas</li> <li>– Visita guiada</li> <li>– Mapa emocional</li> <li>– Avaliação dum espaço público</li> </ul>	HeartWood, 2004 Save the Children, 2005 Save the Children, 2005 Driskell, 2002 Lavers <i>et al</i> , 2007 PPS, (...)
<b>Propostas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modelagem</li> <li>– Entrevistas em video</li> <li>– Carta da Comunidade</li> <li>– World Caffé</li> <li>– “10 para Proença-a-Nova”</li> </ul>	Save the Children, 2005 Driskell, 2002 Canadian Institute of Planners, 2000 Save the Children, 2005 Canadian Institute of Planners, 2000

### c) Considerações finais

As reflexões a reter da fase de *Implementação* foram sendo assinaladas ao longo das diferentes secções em que se relataram as diversas etapas. Como observações gerais finais mencionam-se as seguintes:

- Para a mobilização dos jovens, num contexto de adesão voluntária, é indispensável a realização de sessões presenciais de promoção que permitam o contato *olhos nos olhos* e sejam capazes de entusiasmar os potenciais participantes. Isso implica uma cuidada programação da sessão e um facilitador capaz de *estabelecer contato*;
- É importante investir algum tempo inicial na criação do sentido de pertença (ao grupo e ao projeto). Isso pode ser feito com sessões presenciais mas os meios eletrónicos (nomeadamente as redes sociais) podem dar também um bom contributo para a sua manutenção;
- As decisões que impliquem com a disponibilidade dos jovens, como é o caso da marcação dos melhores dias para realizar as sessões, têm de ser tomadas com eles. Eles sabem melhor que ninguém, não apenas quando estão disponíveis mas também quando estão dispostos a participar e lhes é mais conveniente;

- A flexibilidade é uma palavra-chave já que a incerteza é uma constante. Importa por isso ter as linhas de orientação principais (para o projeto ou mesmo para as sessões) mas depois estar preparado para alterações que tenham de ser feitas. Tal exige um considerável acervo de recursos (em termos de atividades mas também em termos de competências pessoais por parte de quem facilita o processo);
- Sendo o Diagnóstico a etapa inicial, é importante partir de um *território de conforto* composto pelas próprias experiências e vivências dos jovens; as dimensões em que eles são *especialistas*;
- Na etapa de Análise, o facilitador desempenha um papel essencial em termos de revelar aspetos, encontrar semelhanças, identificar tendências ou padrões (que os participantes possam validar). Servirá assim de estimulador, árbitro e *agente de manutenção* do ambiente;
- A elaboração de Propostas vai acontecendo de forma natural ao longo da implementação mas no final estas precisam de ser organizadas, sintetizadas e mesmo priorizadas. Do ponto de vista do reconhecimento pelos técnicos e políticos é importante algum trabalho de *tradução* para a linguagem técnica;
- As técnicas ativas têm grande acolhimento por parte dos jovens; é importante que os métodos utilizados sejam dinâmicos e variados e que, sempre que possível, possam decorrer no exterior;
- É essencial incluir um lado *didático* em processos desta natureza: os jovens intervenientes precisam, na maior parte dos casos, de ser informados sobre as práticas, termos, processos ligados ao planeamento e gestão do território de modo a poderem participar de forma mais significativa.

A fase a que se chamou de *Implementação* decorreu ao longo de quatro meses, e os trabalhos desenvolvidos durante esse tempo constituíram o cerne do projeto de investigação ao implicar o envolvimento direto dos jovens no mesmo enquanto protagonistas.

Depois de um início desafiante no que respeita ao *recrutamento* e mobilização de participantes, os trabalhos desenvolvidos com os jovens que se envolveram revelou-se intenso e profícuo, com uma adesão significativa por parte dos mesmos nas atividades que lhes iam sendo propostas. Para tal muito contribuiu a utilização de um conjunto de métodos ativos, bem como a ligação, desde o início, às realidades conhecidas e vivenciadas pelos jovens no seu quotidiano. Como resultado desse envolvimento, foi possível reunir e processar um conjunto de informação que deu origem a um número de propostas para melhoria da área em estudo.

As propostas elaboradas foram de alcance e âmbitos diferentes abrangendo aspetos relacionados com o espaço público, as atividades económicas, os equipamentos de lazer (principalmente para jovens), a mobilidade, ou a recuperação/melhoria de espaços degradados.

Durante esta fase foi também possível desenvolver um lado *didático* da experiência, ao abordar aspetos relacionados com a participação pública (e os seus diferentes níveis), bem como com o funcionamento dos órgãos municipais no que respeita ao planeamento do território e à juventude. Tal componente, juntamente com o restante da experiência, terá contribuído para reforçar competências de cidadania, ao aproximar os jovens da realidade da gestão da sua comunidade e respetivo território.

## 5.4.5. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

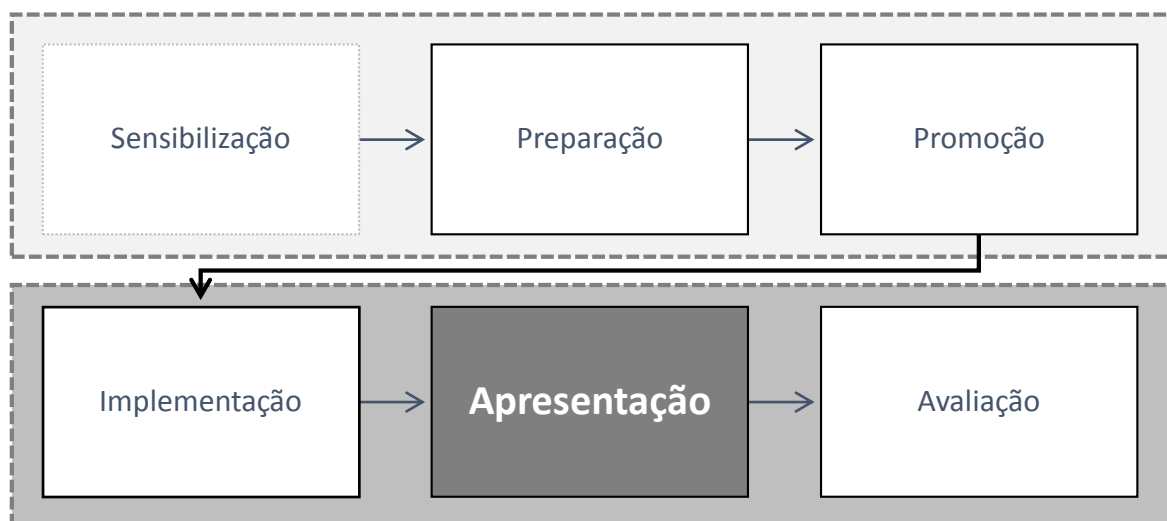


Figura 78 – Fase de Apresentação no contexto da metodologia proposta

Esta fase, para além de representar o corolário de vários meses de trabalho, era importante por várias razões: era a ocasião para fazer ouvir a opinião dos jovens nos assuntos da vila; dava a possibilidade de aferir a qualidade e pertinência dos contributos que os jovens podem dar nestes assuntos; proporcionava o encontro entre os jovens e diversos decisores políticos e técnicos; constituía uma oportunidade de reconhecimento do trabalho feito pelos jovens; contribuía para a credibilidade do projeto; e dava visibilidade pública às práticas participativas.

O ponto alto desta fase era a sessão de apresentação aos agentes (políticos/técnicos) da câmara municipal, algo que tinha sido uma das condições de base colocadas aquando da abordagem inicial à autarquia. De facto, verificou-se ao longo do projeto, mesmo desde a fase de divulgação/promoção, que a possibilidade de poder fazer uma apresentação aos agentes ligados à câmara municipal funcionou sempre como algo de apelativo junto dos jovens. Se a isto se juntar o facto de que a sessão decorreu na própria Sala de Sessões da Câmara Municipal, é percebe-se a excitação que esta apresentação provocou nos participantes do projeto.

## a) Objetivos

Esta fase de *Apresentação* de resultados compreendia três marcos principais, com os objetivos constantes no Quadro 51.

Quadro 51 – Etapas e objetivos da fase de Apresentação

Etapas	Objetivos
<b>Preparação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Treino dos jovens participantes em competências de apresentação</li> <li>Preparação da apresentação e dos materiais</li> </ul>
<b>Sessão de apresentação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentação dos resultados do projeto (conteúdos) e sua discussão</li> </ul>
<b>Divulgação externa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Devolução de informação</li> <li>Credibilização da iniciativa e da intervenção dos jovens</li> <li>Dar exemplo de um processo participativo</li> </ul>

## b) Desenvolvimentos e resultados

A seleção da informação a apresentar na sessão de apresentação e o alinhamento da mesma tinham sido acordados na 7ª sessão. Do mesmo modo, tinham já sido alocadas diversas responsabilidades, nomeadamente quem seriam os apresentadores das diferentes secções da apresentação.

Desse modo, o trabalho de **preparação** começou logo depois dessa 7ª sessão, com troca de informação por via eletrónica e interação via grupo no *Facebook*. Ao facilitador coube a tarefa de organizar a informação (tornando-a o mais simples e objetiva que fosse possível) e preparar a linha condutora da apresentação.

Uma semana antes da apresentação, realizou-se uma sessão (na escola) onde se passou em revisão o alinhamento e as diversas secções da mesma (com o visionamento do esboço do suporte visual a utilizar), se confirmou a distribuição de responsabilidades e se esclareceram dúvidas. Foi ainda visionado, pela primeira vez, o filme feito por um dos participantes que, apoiado nas imagens recolhidas ao longo do projeto, contava a história do mesmo.

No mesmo dia, efetuou-se uma visita de *ambientação* à Câmara Municipal onde os jovens, para além de terem feito uma pequena visita guiada pelos diferentes serviços, estiveram na sala onde iria decorrer a apresentação (Figura 79). Nesse ambiente trocaram-se mais umas impressões e afinaram-se detalhes operacionais.



Figura 79 – Preparação da sessão de Apresentação

A semana seguinte (que foi a anterior à apresentação) foi de intensa circulação de informação e contacto no grupo *Facebook*. Um fator que se revelaria importante foi o envio ao apresentador de cada uma das partes de material relacionado com o assunto respetivo. A ideia era que tal *guião* pudesse servir de base para uma apresentação do tipo mais pessoal, mas alguns dos apresentadores (poucos), por razões de *insegurança* acabaram por servir-se desse texto para leitura durante a apresentação.

No dia da apresentação de manhã (e em face das duvidas que começaram a chegar por *sms*), promoveram-se ainda curtos encontros na escola, nos intervalos de almoço, para mostrar a apresentação final (suporte visual) e responder a dúvidas que não eram muitas; os jovens pareciam bastante seguros do que iam fazer, embora fossem vistos, nos corredores da escola, a *ensaaiar o discurso* que teriam de fazer na sessão.

Chegou então o momento da **sessão de apresentação**

Data: 23 de Maio de 2012

Local: Sala de sessões da Câmara Municipal de Proença-a-Nova

Participantes: 14 jovens participantes; Presidente da Câmara Municipal e técnicos diversos da mesma (incluindo da área do urbanismo); Diretora da EB23S e algumas diretoras de turma; presidente do Núcleo de Juventude; alguns pais

Por sugestão da Câmara Municipal, e depois de aceite pelos jovens, a sessão ficou marcada para a Sala de Sessões (onde se realizam as reuniões do Executivo). Inicialmente os jovens tinham referido que era melhor ser no Espaço Infanto-Juvenil, por estarem mais à-vontade (por ser *território seu*) mas acabaram por acolher muito bem esta sugestão que foi vista como uma honra. Aliás, as motivações expressas pela Câmara Municipal para que acontecesse na Sala de Sessões eram precisamente de dar mais visibilidade e importância ao projeto e para fazer os jovens conhecer um espaço que é municipal e, portanto, seu.

Na sala foram expostos alguns dos resultados *em bruto* do trabalho realizado, nomeadamente os cartazes com as fotos captadas durante o safari fotográfico e também as “toalhas” do *world caffè* onde tinham sido registadas as ideias e sugestões. Pretendia-se com isso dar um traço de familiaridade ao local e partilhar um pouco do trabalho realizado e dos materiais produzidos, como forma de o tornar um pouco mais presente (para além da apresentação que se iria fazer). Além disso, serviu para acolher os convidados que chegaram mais cedo e que assim puderam ir ocupando o tempo de espera. (Figura 80)

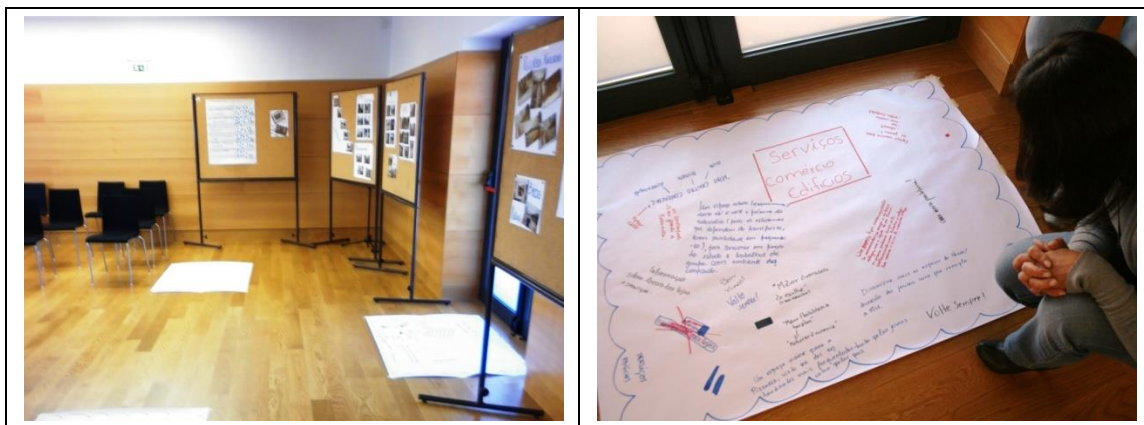


Figura 80 – Exposição dos resultados das várias fases do projeto na sala de sessões da Câmara Municipal

Em termos de presenças, para além dos 14 jovens participantes no projeto, o Presidente da Câmara fez questão de estar presente e, com ele, um conjunto de técnicos das áreas do Urbanismo e Obras, Comunicação, etc. Além disso, a Câmara tinha feito alguns convites, pelo que estavam representantes da comunidade escolar e do Núcleo de Juventude de Proença-a-Nova. Também alguns pais quiseram marcar presença, o que foi um excelente sinal e motivo de orgulho para os jovens participantes.

O programa da sessão (Quadro 52) baseava-se na apresentação do que tinha sido o projeto e os seus resultados principais. A apresentação foi apoiada por um suporte audiovisual que incluiu, além das mensagens principais, fotos e vídeos realizados durante os meses de trabalho. Pretendeu-se fazer uma apresentação reveladora e dinâmica e, por isso, incluiu mesmo (no início) um pequeno jogo de identificação das diferentes formas de participação (como os jovens tinham feito) a que os adultos aderiram de imediato. Tal contribuiu para criar também um ambiente de descontração e boa disposição.



Quadro 52 – Alinhamento da sessão de apresentação

Secção da apresentação	Quem apresenta
0. Introdução	João A. ( <i>facilitador</i> )
1. Porque nos inscrevemos? (motivação)	Francisco
2. Como foi (o percurso) <ul style="list-style-type: none"> <li>• O método</li> <li>• As sessões de trabalho</li> </ul>	Vera (Batista – apresentação do filme)
3. Mapeamento <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilidade (casa-escola)</li> <li>• Segurança</li> <li>• Lazer</li> <li>• Compras</li> <li>• Património a preservar</li> </ul>	Filipe Catarina G. Margarida V. Telma Catarina V.
4. O que gostamos...ou não (Likes/Dislikes)	Diana + Maria Alexandre
5. O ambiente construído (Safari fotográfico)	Luis
6. Dois espaços a melhorar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jardim Stª Margarida</li> <li>• Largo da Devesa</li> </ul>	Batista + Francisco
7. 10 ideias para Proença-a-Nova	Maria Miguel + Carolina + Cristiana

A apresentação cumpriu integralmente o programa previsto, tendo-se estendido por um pouco mais de 2 horas, quando o previsto era entre 60 e 90 minutos. Tal deveu-se ao interesse que os assuntos foram merecendo, suscitando comentários e perguntas dos convidados (inclusive de pais). A sessão teve o ritmo dinâmico pretendido, tendo decorrido de forma fluida e descontraída.



Figura 81 – Sessão de apresentação na Câmara Municipal

É de sublinhar que ao *facilitador* coube apenas fazer a introdução e assegurar a ligação entre as diferentes secções, cuja apresentação foi sempre feita pelos próprios jovens. Apesar do *nervoso* inicial dos mesmos, estes demonstraram grande competência nas apresentações. Uma das participantes teve de se ausentar mais cedo mas foi prontamente substituída por outra.

Com a exceção de um caso (em que um jovem *bloqueou*), todos os jovens evidenciaram enorme segurança no discurso, o que revelou um bom conhecimento do que estavam a falar. Tal segurança chegou mesmo a motivar um diálogo com alguns técnicos e com o Presidente da Câmara. Este teve ocasião para esclarecer os jovens relativamente a algumas das suas avaliações e ideias, e quis assumir também alguns compromissos relativos a propostas feitas. O seu discurso final foi de reconhecimento e admiração pelo trabalho efetuado, mas também de desafio para que continuassem envolvidos e ativos na vida do município.

No final da sessão, a satisfação e orgulho dos jovens era bem visível.

Na sequência da realização da sessão de apresentação, e com o apoio do Gabinete de Comunicação da Câmara Municipal, fez-se a **divulgação externa** da realização da mesma, e dos resultados do projeto, através da imprensa local e do sítio web municipal.

Após a edição do relatório final (Anexo XXIII) o seu conteúdo foi apresentado em detalhe aos dirigentes e técnicos da Divisão de Obras, Planeamento Urbanístico, Serviços e Equipamentos Urbanos e Ambiente.

Os aspetos principais desta fase de *Apresentação* de resultados podem ser resumidos no Quadro 53.

Quadro 53 – Fase de Apresentação: aspetos e resultados finais

Fase: Apresentação de resultados			
Etapas	Objetivos	Público-alvo ou envolvimentos	Meios/técnicas utilizados
<b>Sessão de preparação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Treino dos jovens participantes em competências de apresentação</li> <li>Preparação da apresentação e dos materiais</li> </ul>	Jovens participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- workshop</li> <li>- visita de ambientação</li> <li>- produção de suporte audiovisual</li> </ul>
<b>Apresentação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentação dos resultados do projeto (conteúdos) e sua discussão</li> </ul>	Decisores políticos (Presidente da Câmara) Técnicos municipais Agentes escolares Pais Convidados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sessão presencial com parte expositiva e demonstrativa</li> </ul>
<b>Divulgação externa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Devolução de informação</li> <li>Credibilização da iniciativa e da intervenção dos jovens</li> <li>Dar exemplo de um processo participativo</li> </ul>	Público em geral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- notícias nos meios de comunicação locais</li> </ul>
<b>Resultados principais:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sessão de apresentação dos resultados do projeto realizada na Câmara Municipal, com enfoque nas “10 ideias para Proença-a-Nova”</li> <li>Apresentação do projeto e dos resultados feitos pelos jovens participantes</li> <li>Diálogo estabelecido entre os jovens e o Presidente da Câmara Municipal como fator do reconhecimento do seu trabalho</li> <li>Artigos em órgãos de comunicação social local e no <i>sítio web</i> da Câmara Municipal</li> </ul>			



c) Observações e considerações

A realização da apresentação foi rica de observações e aprendizagens:

- A preparação da sessão de apresentação é muito importante. No que respeita ao local, se aquela se realizar num sítio a que os jovens não estejam habituados é importante fazer uma visita antes. Um *ensaio geral* (com o suporte audiovisual final a apresentar) deixa também os participantes mais confortáveis (algo que não foi possível neste caso);
- Foi surpreendentemente fácil arranjar voluntários para apresentar as diferentes secções; todos quiseram ter a sua parte, mesmo apesar de mostrar algum receio. Tal foi entendido como uma vontade de se mostrarem associados a um projeto que consideravam seu;
- O fornecimento do *guião* a cada apresentador foi muito útil e deu segurança, até porque seria escasso o tempo disponível para eles se prepararem por si próprios. Acontece que alguns deles (principalmente os mais novos) não conseguiram tomar esse material apenas como base, desenvolvendo o seu conteúdo por palavras suas; limitaram-se portanto a lê-lo durante a apresentação. É também muito importante confirmar que todos estão confortáveis com o que têm a dizer (não basta fornecer o material);
- “Espero que o presidente não venha de fato” – esta afirmação feita por um dos jovens participantes momentos antes do início da sessão retrata bem o receio da formalidade e do *peso* do ambiente. O ambiente onde se faz a apresentação é de facto muito importante, sendo que a sua realização na Câmara Municipal tem vantagens e inconvenientes:
  - Como vantagens podem referir-se: confere importância e reconhecimento ao trabalho realizado (do ponto de vista dos jovens); dá maior visibilidade ao projeto; proporciona a utilização de um espaço muitas vezes *desconhecido* mas importante (a Câmara Municipal); aproxima os jovens das práticas da gestão municipal e seus protagonistas;
  - As desvantagens reconhecíveis são: é um território desconhecido e portanto pode causar desconforto/receio; o *peso* do local e da instituição pode intimidar os jovens e provocar bloqueios nas apresentações; uma atmosfera muito formal pode condicionar o tipo de apresentação e mesmo a predisposição para aderir a técnicas mais dinâmicas e participativas;
- As condições do espaço onde se faz a apresentação são também importantes já que estas podem contribuir para um ambiente mais participativo; neste caso aproveitou-se a normal disposição da sala que utilizava as mesas em U, onde todos podiam ver todos;
- Apesar dos naturais receios, as apresentações foram, no geral, feitas com grande segurança e propriedade. Os jovens estavam a falar de coisas que conheciam; de situações sobre as quais tinham discutido, experimentado. Eram, em certa medida, *especialistas* a partilhar impressões sobre o território. O facto de se ter tratado de um projeto com uma duração prolongada não terá sido alheio a tal atitude e segurança;
- A ação do *facilitador* é importante: a garantir a continuidade na sessão, a complementar algumas ideias e propostas, a suscitar questões (aos participantes e à Câmara) e respostas (por parte da Câmara); em suma, assumindo de facto o papel de facilitador até ao fim e fazendo a ligação entre os intervenientes em presença. Neste caso tal foi relativamente mais fácil porque o projeto era *independente*, isto é, não tinha sido encomendado por nenhum *stakeholder* (município ou outra entidade);
- Dar responsabilidades maiores aos jovens produziu bons resultados: na preparação da agenda/programa; no filme que foi feito e mesmo em algumas apresentações. Talvez se pudesse mesmo ter ido um pouco mais além na delegação de responsabilidades mas também se queria garantir algum equilíbrio de modo a não sobrecarregar os jovens num tempo que é sempre escasso (e ocupado);

- O interesse e envolvimento dos adultos presentes na apresentação foram sempre muito grandes. Mas nas intervenções feitas, foi evidente a existência de *discursos* próprios: o político (Presidente), o pedagógico (Diretora da escola) ou o técnico (técnicos da Câmara). Tal facto reforça a ideia da existência de linguagens diferentes nos agentes envolvidos nestes processos e na necessidade de *tradução* dessas linguagens para um melhor entendimento e convergência;
- Relativamente ao *timing* de realização da apresentação, fazê-la logo a seguir a terminar o trabalho (sessões) tem vantagens por aproveitar a dinâmica construída e os jovens terem mais *frescas* as experiências e as discussões. Se demorar muito tempo há o perigo de muitas outras coisas se *meterem no caminho*, tal é o número de solicitações a que os jovens estão sujeitos. Por outro lado é importante verificar o momento que se está a viver ao nível escolar (por exemplo períodos de testes) ou mesmo da altura do ano (nas férias teria sido difícil);
- O facto de se realizar a sessão de apresentação logo a seguir à conclusão das sessões de trabalho tem uma desvantagem óbvia que se registou neste caso: o tempo foi demasiado curto para processar toda a informação não tendo sido possível fazer a entrega do relatório final. Este seria concluído um pouco mais tarde e enviado aos intervenientes, sendo a sua entrega formal ao Presidente da Câmara Municipal ocorrido apenas passado um par de meses (precisamente porque houve um período de férias entretanto)

A fase de *Apresentação*, apesar de incluir um momento potencialmente de maior tensão (a sessão de apresentação) decorreu com grande fluidez e pleno empenhamento dos jovens participantes. Estes demonstraram vontade de mostrar o resultado do seu trabalho e fizeram-no com segurança e competência. Foi evidente o seu conhecimento do território que utilizavam, bem como a capacidade de expressar as suas opiniões sobre o mesmo, não apenas num sentido meramente crítico mas com a apresentação de propostas concretas e com um grau de realismo assinalável.

#### 5.4.6. AVALIAÇÃO

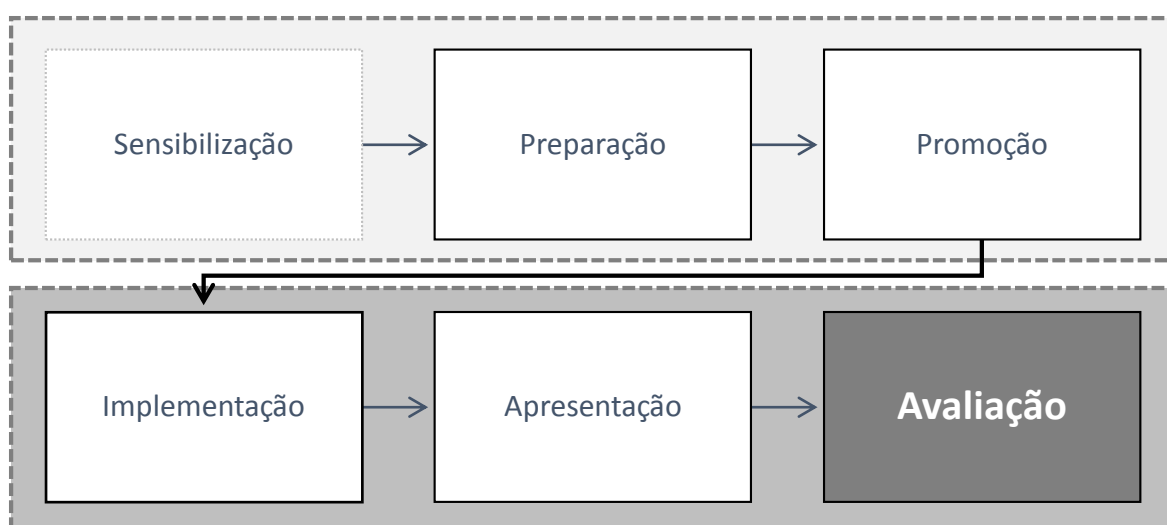


Figura 82 – Fase de Avaliação no contexto da metodologia proposta

A avaliação de todo o projeto por parte dos principais agentes envolvidos era uma das fases importantes para poder aferir o impacto do mesmo e até que ponto teriam os objetivos iniciais sido atingidos.

Nesse sentido, e em função do que foi o desenvolvimento do projeto, foram fixados quatro grupos principais de destinatários da avaliação: a Câmara Municipal (distinguindo entre os políticos e os técnicos), a Escola e os jovens diretamente envolvidos. Para os parceiros-chave (Câmara e Escola), o método escolhido foi de recolha de respostas a quatro questões de avaliação, enquanto para os jovens se realizou uma sessão presencial (prevista desde o início).

#### a) Objetivos

Esta fase de *Avaliação* compreendia então duas etapas principais, com os objetivos constantes no Quadro 54.

Quadro 54 – Etapas e objetivos da fase de Avaliação

Etapas	Objetivos
<b>Avaliação com os jovens participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da participação na experiência</li> <li>• Avaliação do impacto pessoal: “O que aprendi com isto?”</li> <li>• Recolha de contributos para melhoria deste tipo de processos</li> </ul>
<b>Avaliação com os parceiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação dos resultados da avaliação pelos participantes</li> <li>• Avaliação de todo o processo pela perspetiva dos parceiros</li> </ul>

#### b) Desenvolvimentos e resultados

A **avaliação com os jovens participantes** foi feita através de uma sessão presencial realizada nos moldes habituais (Anexo XXIV)

Data: 27 de Junho de 2012 (sábado)

Local: Espaço infanto-juvenil do Parque Urbano de Proença-a-Nova

Nº total de participantes: 11

A sessão ocorreu cerca de um mês depois da sessão de apresentação (e já em período de férias escolares). A resposta ao habitual convite/convocatória feito via mensagem no *Facebook*, foi muito célere e entusiasta, denotando um grande à-vontade e sentido de pertença ao projeto, bem como uma vontade de *voltar a encontrar o grupo*.

O programa previsto (e cumprido) intercalou atividades práticas em pequenos grupos com tarefas individuais e debates em conjunto, tendo seguido o seguinte alinhamento:

- Acolhimento
- O que gostei no projeto...ou não
- O que representou o projeto
- Como me senti nas diferentes fases
- Revisão geral/avaliação (debate)
- Conclusão

A sessão correu de forma descontraída, com os jovens especialmente relaxados e à vontade, numa atitude de “descompressão” (até um pouco “distráidos”). Para isso poderá ter contribuído o facto de grande parte do trabalho ter sido feito no exterior, já que o espaço previsto estava demasiado quente (um

imponderável relacionado com as condições atmosféricas embora diferente dos que se tinham experimentado anteriormente). O ambiente era quase celebrativo e sentia-se uma grande satisfação geral, bem como o orgulho por se ter feito parte do projeto. Também um maior à-vontade com o *facilitador* era evidente.

A primeira proposta foi de os participantes registarem, individualmente, quais tinham sido os aspetos mais positivos e negativos de todo o projeto. Os resultados, depois de processados e agregando as respostas por alguns domínios revelaram uma impressão global positiva (Quadro 55).

A análise dos resultados revela uma evidente satisfação pelas atividades levadas a cabo, pelo seu caráter inovador e dinâmico, bem como pela abordagem adotada e pelo ambiente gerado. Mas há um enfoque muito especial nos resultados e no sucesso em terem podido fazer-se ouvir em benefício de Proença (sendo a sessão na Câmara Municipal considerada como um ponto alto).

É também significativo que os motivos de insatisfação apontados estejam relacionados com aspetos que impediram ou dificultaram que o projeto corresse ainda melhor e com mais profundidade (a indisponibilidade, as condições atmosféricas).

Esta exigência consigo e com o projeto parece ser de assinalar.

Quadro 55 – Aspetos positivos e negativos do projeto Proença-a-Novos, de acordo com os jovens

Gostei	Não gostei
<p><u>Atividades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Safari (9)</li> <li>• <i>Caffe</i> Proença (6)</li> <li>• A apresentação na Câmara – com sucesso (5)</li> <li>• Todas as sessões ao longo do projeto (2)</li> <li>• Todas as atividades realizadas</li> <li>• Atividades inovadoras (Safari, Café)</li> </ul> <p><u>Organização</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A forma como as ideias eram apresentadas</li> <li>• A forma didática como organizou as sessões</li> <li>• Os lanches (2)</li> </ul> <p><u>Ambiente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A empatia criada entre todos, as piadas, tudo</li> <li>• A união e o trabalho de equipa entre todos</li> <li>• As amizades que fiz</li> <li>• O convívio</li> </ul> <p><u>Resultados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Termos voz para mudar Proença</li> <li>• Poder demonstrar à comunidade que os jovens também têm opiniões e coisas a dizer sobre aquilo que é nosso</li> <li>• Terem-nos dado ouvidos daquilo que falamos</li> <li>• Poder dar a nossa opinião</li> <li>• Melhoramento de Proença-a-Nova</li> <li>• Oportunidade de nós (jovens) sermos ouvidos e elaborarmos “um projeto”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca disponibilidade para marcar sessões</li> <li>• As sessões aos fins-de-semana de manhã. As horas aos sábados de manhã, às 10h – eram muito cedo. Acordar muito cedo (5)</li> <li>• O tempo durante algumas sessões que não foi o melhor (<i>chuva</i>). Por vezes o tempo era desagradável, o que não ajudava à realização das sessões ao ar livre (3)</li> <li>• Algumas sessões podiam ter sido um pouco maiores para prepararmos melhor a apresentação final</li> <li>• O mau estado de algumas zonas de Proença</li> <li>• Nada (3)</li> </ul>

Numa 2ª dinâmica, os participantes, divididos em grupos, foram desafiados a desenhar o *brazão do projeto*, uma representação gráfica do que o projeto teria sido para eles. O resultado desse trabalho foi apresentado ao grupo aparecendo como referências principais as atividades preferidas (mencionadas antes), os maiores obstáculos, a oportunidade de mudar Proença, e os aspetos positivos e negativos.



Figura 83 – Elaboração do “brazão do projeto”

De seguida os jovens foram convidados a reviver o percurso efetuado ao longo dos meses que durou o projeto e a indicar como se sentiram relativamente às diferentes fases por que foram passando. Tal foi feito registando diretamente as suas opiniões num *mapa* colocado no chão, que representava o *percurso* efetuado. (Figura 84)

Os comentários (Anexo XXV) concentraram-se em torno de 3 *momentos* principais que terão sido os que mais marcaram:

- O safari fotográfico (Diagnóstico + Análise) – com vários comentários sobre quão divertido foi e um registo a lamentar a falta de qualidade das máquinas fotográficas;
- O *World Caffé* (Propostas) – com comentários sobre a possibilidade de poder levar amigos, o convívio, o lanche e a diversidade de ideias;
- A apresentação na Câmara Municipal – com as referências divididas entre o sentimento de receio, medo, insegurança e o agrado por terem sido ouvidos e por terem contribuído para Proença.



Figura 84 – Mapa do “percurso” efetuado no projeto

Finalmente, fez-se um debate aberto com base em diferentes questões que o facilitador foi introduzindo e cujas respostas deram indicações preciosas relativamente ao projeto e à sua condução:

- Começando pela **divulgação** do projeto, colocou-se a questão de como poderia ter sido melhor e mais efetiva (ou trazendo melhor resultados). Na opinião dos jovens isso poderia ter sido conseguido através de mais sessões *ao vivo*, dado que são mais convincentes. Por outro lado, a

distribuição de panfletos talvez pudesse funcionar porque mesmo que as pessoas não liguem quando recebem, ficam com algo escrito com que se deparam depois e as pode levar a considerar a possibilidade;

- Questionados sobre as **razões que os tinham convencido a aderir** ao projeto, estas foram essencialmente de dois tipos: porque a apresentação (inicial) na turma tinha sido simples mas divertida e convincente, e também porque pareceu a alguns que poderia ser uma oportunidade para mudar alguma coisa. Relativamente aos colegas que não aderiram: “Se calhar foi porque acharam que não ia ter resultados. Agora veem coisas a mudar”
- Relativamente à **duração** do projeto, e tendo em conta que o plano inicial era ter 3 sessões, acabando por ter 7, as opiniões foram unânimes: tinha sido a duração necessária e não tinham achado demasiado longo. A periodicidade quinzenal foi ainda melhor do que se fosse semanal e o tempo das sessões foi bem aproveitado;
- Uma outra preocupação do facilitador prendia-se com a potencial excessiva diretividade na **condução** de todo o processo e a possibilidade de os participantes poderem ter tido mais intervenção (tendo em conta o perfil participativo que se queria imprimir). A opinião dos jovens foi de que o facilitador sabia o que queria e conduziu bem o processo, não tendo eles deixado de se sentir envolvidos por causa disso. Por outro lado foi valorizado o efeito surpresa experimentado nas sessões com as diferentes propostas e atividades, sendo esse um fator de atração;
- Outro aspeto sobre o qual foram questionados dizia respeito à **perceção externa** que pais e amigos teriam tido de todo o projeto. As respostas indicaram que nem todos os pais se tinham apercebido mas os que tinham demonstraram apoio. Quanto aos amigos, alguns “até curtiram”, mas outros acharam estranho, chegando a perguntar “O que vais pr’aí fazer?”. Na opinião dos participantes, “se fosse hoje, de certeza que viriam também”
- Convidados a nomear o **maior sucesso** do projeto as opiniões dividiram-se entre o *safari fotográfico* e a apresentação na Câmara Municipal. Sobre esta, ouviu-se dizer que “É bom ver as nossas ideias ouvidas” e “Foi muito bom ouvi-lo (n.a.: *ao Presidente*) falar das coisas”
- Pergunta muito importante foi relativa **ao que tinham aprendido** com o projeto. Aí as respostas foram bastante diferentes e com muito de pessoal:
  - Como é importante o trabalho em equipa
  - Mesmo com menos de 18 anos podemos ter voz
  - (n.a.: *reconhecimento de que*) A opinião dos jovens é boa e respeitada
  - A olhar Proença com outros olhos
  - Que o trabalho compensa; as coisas não caem do céu
  - Que posso intervir na ação
  - Que há diferentes formas de participar
  - Os diferentes departamentos da Câmara
  - Mapear
  - Que as máquinas descartáveis não tiram boas fotos (principalmente em interiores)

Sobressaem destas respostas aspetos ligados à possibilidade de ter voz e de contribuir para a sua terra, mesmo sendo jovens/adolescentes, mas também outros aspetos mais concretos que caem na vertente “didática” que o projeto também tinha.

- Ao perguntar aos participantes **como se sentiam** no final do projeto, as respostas foram também reveladoras do seu estado de espírito:
  - Orgulhosos
  - Importantes
  - Relevantes

- Participantes na decisão/ação
- Realizados
- Maduros
- Felizes por termos sido ouvidos
- A pergunta final relativamente ao projeto estava relacionada com os **possíveis seguimentos** que este poderia ter em Proença-a-Nova. As sugestões foram essencialmente duas:
  - Ter uma sessão, por exemplo de 6 em 6 meses, em que os jovens pudessem propor algo (“não só ‘nós’”)
  - De vez em quando fazer um inquérito sobre algum assunto de importância (“e assim podermos dar opinião”)

Pareceu pois evidente a vontade e disponibilidade para continuarem a ser consultados e não deixa de ser de assinalar a sensatez das propostas, no sentido de que não há uma posição do estilo *reivindicativo* de ser ouvido para tudo, mas que seria bom que as consultas ocorressem de vez em quando;

- À pergunta **“Recomendariam este projeto a outros?”** a resposta unânime foi: “Sim!”

Houve ainda lugar para mais duas perguntas que, apesar de estarem relacionadas com o que se viveu neste projeto, eram um pouco mais gerais e procuravam aferir a coincidência ou não entre as opiniões dos jovens ligados a este projeto em concreto e as reflexões mais gerais feitas no processo de elaboração desta tese:

- A primeira pergunta relacionava-se com o que, na opinião dos participantes, pode facilitar a participação dos jovens em projetos deste tipo. Uma das respostas mencionou a dimensão do lugar, no sentido de que num meio mais pequeno será sempre mais fácil. A outra fez referência à utilização de métodos e linguagens apropriadas que tornassem tudo mais atrativo. Qualquer destes aspetos confirma aspetos e princípios referidos na literatura e mencionados ao longo deste trabalho;
- A outra questão, complementar à primeira, dizia respeito a quais os obstáculos que dificultam a participação dos jovens com mais frequência. Foram vários os aspetos mencionados: a falta de tempo/disponibilidade; o não saber a quem recorrer; a falta de informação sobre “como podemos ajudar”; o desconhecimento dos departamentos da Câmara Municipal; e “não sermos vistos como credíveis pelos adultos”. Estas respostas vão ao âmago do que costuma ser apontado como as principais causas da não participação dos jovens: para além do problema de reconhecimento externo, a falta de informação sobre os processos e sistemas e as indisponibilidades pessoais;

No final da sessão de avaliação houve ainda ocasião de transmitir algumas mensagens do lado da Câmara Municipal, nomeadamente relativas à realização de uma semana de voluntariado jovem (que aproveitava uma ideia do projeto) e ao começo, em breve, de obras de qualificação do Jardim de St<sup>a</sup> Margarida (um dos espaços objeto de estudo no âmbito do projeto). Tal foi muito bem recebido e visto como uma consequência direta de todo o trabalho realizado, o que provocou satisfação geral.

No que respeita à **avaliação com os parceiros**, ela foi direcionada àqueles que foram considerados como críticos: Escola EB23S e Câmara Municipal. A avaliação desta última tinha particular interesse em função do objetivo principal do projeto de investigação: aferir a pertinência e possibilidade de envolver os jovens nas práticas de planeamento e gestão do território, processos que são geridos por aquele tipo de órgão autárquico. Nesse sentido quis-se recolher a opinião do ponto de vista dos técnicos mas também dos políticos.

Esta avaliação foi feita principalmente através da resposta a um questionário de quatro perguntas e complementada com reuniões com alguns dos atores envolvidos, direta ou indiretamente. Das quatro perguntas, só uma variava em função do ator em causa: técnicos da Câmara (T), políticos da Câmara (P) ou membros da Direção da escola (E).

1. “Um dos objetivos do projeto era o de Aferir/comprovar a capacidade de os jovens poderem dar um contributo para a vida da comunidade quando a oportunidade lhes é dada. Acha que essa capacidade foi comprovada?”

(T) *Sem dúvida. Confessamos que a faixa etária escolhida nos levantou algumas reservas aquando da apresentação inicial do projeto, porventura pela eventual falta de motivação e interesse.*

*O contributo deles é de todo válido mas foi possível constatar que houve um enorme investimento para serem cativados para as matérias em questão. Julgo que nem eles próprios tinham a noção de que podem e devem ter um papel ativo na vida em comunidade sob esta vertente da vivência dos espaços urbanos.*

(P) *Na apresentação dos resultados ficou demonstrado de forma evidente que os jovens têm muito de relevante a dizer sobre o espaço que os rodeia, se lhes for dada oportunidade. Foi importante perceber alguns indicadores, nomeadamente ao nível da segurança e da utilidade de diversas infraestruturas, assim como a avaliação que fazem de equipamentos e serviços.*

(E) *Considero que os jovens se envolveram no desafio apresentado e demonstraram ser capazes de refletir sobre a vida da comunidade e, até, sugerir contributos para a sua melhoria.*

2. (T) “Tomando como referência os contributos que costumam ser recolhidos em fase de participação preventiva (ou mesmo sucessiva), acha que os conteúdos do Relatório Final deste projeto teriam qualidade para poderem ser tidos em conta, no contexto de um hipotético exercício de planeamento como um PP ou um PU?”

*Sim. Atendendo à escala destes planos, especialmente do plano de pormenor, as conclusões deste projeto, na sua grande maioria, seriam passíveis de adequado enquadramento.*

3. (P) “Como classificaria (do ponto de vista da pertinência, utilidade, razoabilidade, criatividade, exequibilidade...) os contributos/ideias dados pelos jovens ao longo do projeto, e que constam do Relatório Final?”

*Naturalmente nem todas as ideias têm a mesma aplicabilidade, nalguns casos por não dependerem da Câmara (como é o caso da desejada ampliação da oferta ao nível comercial) ou por questões que se prendem com limitações orçamentais. Mas há sugestões relevantes e muito pertinentes a que procuraremos dar resposta, sobretudo ao nível de projetos de requalificação urbana previstos para alguns dos espaços que foram avaliados. Um sinal inequívoco do envolvimento e razoabilidade das propostas foi o facto de se ter iniciado, nas férias de verão, a recuperação e pintura do gradeamento da Escola Pedro da Fonseca, com voluntários que aderiram à iniciativa.*

4. (E) “O desenvolvimento de maior consciência cidadã e de competências de participação nos jovens participantes era um dos potenciais benefícios que se apontava para o envolvimento da escola no projeto. Acha que o projeto terá tido esse contributo?”

*Na minha opinião as diversas sessões de trabalho e o modo como foram organizadas contribuíram para que os jovens refletissem sobre questões que habitualmente não suscitam qualquer reflexão dos mesmos. Como tal, contribuíram para o desenvolvimento de maior*



*consciência cidadã e permitiram que os mesmos valorizassem atitudes participativas e reconhecessem as vantagens das mesmas.*

5. “Daquilo que conhecem do projeto, seria possível adotar abordagem semelhante (enquanto processo participativo e procurando estimular o contributo dos intervenientes) no contexto de elaboração de um plano e tendo como público-alvo audiência mais adulta? Que condições seriam necessárias (ex: recursos humanos, materiais ou financeiros; conhecimento; tempo; técnicos especializados...)?”

*(T) Seria possível uma abordagem semelhante, embora o investimento tivesse que ser maior, em função da escala do plano. A nível de autarquia seria indispensável a colaboração de um grupo mais alargado de técnicos, mais meios materiais e tempo para trabalhos de campo. Todo o processo de monitorização e síntese também implicaria outro tipo de tratamento.*

*Ao nível do PDM seria interessante escolher temas base de abordagem e faixas etárias diversas, talvez partindo logo de uma apresentação síntese do concelho. A ideia inicial seria apresentar o concelho sob uma forma sistémica: espaços canais, pontos relevantes, áreas específicas, etc, de modo a que as pessoas conseguissem fazer um contributo mais global. Depois seriam feitos inquéritos e sessões de esclarecimento e divulgação.*

*Ao nível do PU, e sendo a escala urbana mais precisa, seria interessante colher as opiniões de residentes e visitantes, por diferentes faixas etárias mas partindo sempre também duma imagem síntese do espaço urbano e urbanizável, um pouco à semelhança da abordagem de Kevin Lynch na Imagem da cidade.*

*(P) Embora possível, fatores como a limitação de tempo e uma menor espontaneidade e informalidade na relação com os decisores poderão tornar mais difícil a abordagem junto da população adulta. Para se conseguir um envolvimento que permitisse, por exemplo, visitas ao terreno seria necessária alguma especialização dos técnicos, do ponto de vista das estratégias de motivação e dinamização.*

*(E) Considero possível. Seria necessário que este público - alvo tivesse garantias de que as suas propostas/ideias/opiniões seriam levadas em linha de conta na tomada de decisões.*

6. “Que outros comentários lhe merece o projeto Proença-a-Novos?”

*(T) Além de todo o interesse já referido, consideramos muito importante também a adesão da própria escola em termos de organismo propriamente dito, e a receção que o projeto teve aquando da apresentação das conclusões ao executivo.*

*Foi muito bom o diálogo entre ambas as partes. O à vontade dos miúdos em apresentar o trabalho desenvolvido, bem como a sua frontalidade, e a resposta pronta e atenta do Sr. Presidente.*

*Seria bom que na comunidade e sociedade em geral houvesse mais projetos assim.*

*(P) É para nós motivo de orgulho o concelho ter sido selecionado e os resultados são um contributo inestimável para o trabalho que desenvolvemos ao nível do planeamento e do setor da juventude. Se a Câmara tivesse encomendado idêntico estudo a uma empresa, teria certamente pago uma quantia avultada, com a diferença de não haver na avaliação feita externamente um elemento decisivo: o envolvimento dos jovens que aqui vivem e que por isso têm um olhar mais sentido e próximo sobre aquilo que os rodeia.*

*(E) Na minha opinião o envolvimento dos alunos no projeto foi uma mais-valia para os mesmos. Trouxe contributos no processo de discussão de ideias/opiniões, desenvolveu capacidades de*

*argumentação, permitiu a reflexão sobre questões que normalmente não suscitam essa reflexão e contribuiu para que os mesmos pensem que a sua opinião também é importante e, como tal, valorizem a participação.*

A leitura das respostas parece indicar que, sob qualquer das três perspetivas, o projeto foi avaliado positivamente. E as referências positivas respeitam tanto ao processo em si como ao resultado do mesmo, quer ao nível das propostas apresentadas (consideradas como pertinentes e globalmente realistas), como ao nível do impacto pessoal, com o proporcionar de oportunidades de desenvolvimento de competências.

A fase de *Avaliação* foi considerada de grande importância, não apenas para “encerrar o ciclo” com os diversos intervenientes, mas principalmente, do ponto de vista da investigação, para aferir o impacto e recolher indícios que pudessem dar resposta à questão fundamental da mesma. Do ponto de vista do processo, os desenvolvimentos principais desta fase estão resumidos no Quadro 56.

Quadro 56 – Fase de Avaliação: aspetos e resultados principais

Fase: Avaliação			
Etapas	Objetivos	Público-alvo ou envolvimentos	Meios/técnicas utilizados
<b>Avaliação com os jovens participantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avaliação da participação na experiência</li> <li>– Avaliação do impacto pessoal: “o que aprendi com isto?”</li> <li>– Recolha de contributos para melhoria deste tipo de processos</li> </ul>	Jovens participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jogos de avaliação</li> <li>- debates</li> </ul>
<b>Avaliação com os parceiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresentação dos resultados da avaliação pelos participantes</li> <li>– Avaliação de todo o processo pela perspetiva dos parceiros (inclusive do seu envolvimento): “Que mais-valias?”; “Como se poderia melhorar?”</li> <li>– Aferição da possibilidade de desenvolvimentos no domínio da intervenção participativa (não apenas com crianças/jovens)</li> </ul>	Agentes autárquicos Agentes da escola	<ul style="list-style-type: none"> <li>- questionário</li> <li>- entrevista</li> </ul>
Resultados principais:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avaliação por parte dos participantes, identificando os sucessos e desafios principais e dando indicações para melhoria da metodologia</li> <li>– Avaliação por parte dos parceiros-chave com indicações sobre o processo, os resultados relativos ao território e ao impacto pessoal da experiência</li> <li>– Descoberta, por parte de todos os intervenientes, da potencial pertinência e relevância dos contributos dos jovens em processos relacionados com a comunidade e o território respetivo</li> <li>– Sentimento de valorização por parte dos jovens participantes</li> </ul>			

### c) Observações e considerações

À avaliação nem sempre é dada a importância devida, nomeadamente em situações de projetos em contexto real. No entanto esse tipo de prática, para além de aumentar, entre os intervenientes, a consciência sobre o trabalho realizado, permite também melhorar as práticas que se queiram vir a implementar de forma mais sustentada. Neste caso, em que se desenvolvia uma experiência no âmbito de um projeto de investigação, a avaliação envolvendo os vários *stakeholders* era de fundamental importância.

A fase de *Avaliação* permitiu retirar um conjunto de conclusões importantes para a investigação (desenvolvidas no capítulo final), tendo também dado azo a algumas reflexões ao nível do processo:

- A prática da avaliação deve acompanhar todo o processo, nomeadamente através da sua aplicação no final de cada sessão (ou pelo menos daquelas mais significativas). A Avaliação final aparece assim como um corolário natural desse processo contínuo de revisão do que se vai fazendo;
- Convém não esquecer que a palavra *avaliação* tem para os jovens (estudantes) uma conotação negativa, associada a momentos decisivos de tensão elevada. A adoção de ocasiões de avaliação frequentes (ao longo do processo), utilizando métodos dinâmicos e participativos serve também para desmistificar o verdadeiro significado do que se pretende. As ocasiões de avaliação final com os participantes devem então, por questões de coerência e de eficiência, manter esse carácter;
- A Avaliação final deve começar a ser preparada com algum tempo de antecedência de modo a garantir que se utilizam as estratégias adequadas para extrair do exercício a informação relevante;
- A sessão final de avaliação deve ser bem estruturada e deve *guiar* os intervenientes através dos diversos elementos que se querem avaliar, articulando instrumentos de avaliação *fechados* (por exemplo, através de uma lista de perguntas com essas características) com momentos de avaliação *abertos*, para permitir que os participantes expressem como se sentiram durante e no final do processo;
- A avaliação final com os parceiros, tendo sido importante neste caso particular em que se fazia uma investigação, também o poderá ser num contexto real pois permite a correção de alguns aspetos menos positivos, abrindo caminho a futuros exercícios de participação dos jovens e de colaboração mútua;
- No caso dos parceiros, a avaliação poderá ter de ser feita através da resposta a um inquérito fornecido, complementado com entrevistas, caso seja possível. Neste projeto, notou-se que, apesar do apreço dos parceiros pelo mesmo, foi difícil recolher as suas avaliações finais pois os múltiplos afazeres foram-se interpondo no preenchimento do questionário enviado

#### 5.4.7. DOIS ANOS DEPOIS

Apesar do projeto Proença-a-Novos ter tido origem externa ao município, não tendo portanto nascido duma iniciativa intencional da respetiva Câmara Municipal, procurou-se perceber, dois anos depois, se teria havido algum tipo de sequência ou impacto mais duradouro do mesmo.

Pretendeu-se aferir esse impacto sob dois pontos de vista: 1) no território e nas práticas (municipais) que tivessem os jovens como destinatários, e 2) nos (quinze) membros do grupo principal que participou no projeto.

Para além de uma visita à vila (e aos locais que mais tinham sido referidos no projeto para detetar eventuais melhorias), foram efetuados contactos com a Câmara Municipal e com alguns dos jovens, tendo também sido feito um inquérito *online* a estes (ao qual responderam onze dos quinze participantes). Este nível de respostas e o grau de prontidão nas mesmas, dois anos após o último contacto, foram entendidos como reveladores de uma vinculação positiva à dinâmica do projeto e aos propósitos que lhe estiveram subjacentes.

a) Impacto no território e nas práticas municipais destinadas aos jovens

Do ponto de vista das **transformações efetivas no território** registou-se algum progresso nos aspetos mencionados pelos jovens aquando do projeto, embora não seja possível dizer que tal resultou diretamente das sugestões por eles feitas.

A transformação mais significativa registou-se num largo identificado pelos jovens desde o início como um dos sítios mais degradados e a necessitar de intervenção (Largo Sr<sup>a</sup> das Neves). Um local que, segundo as suas palavras da altura, “metia medo”. Tal largo foi totalmente remodelado, apresentando-se depois da intervenção como um local aberto e moderno (Figura 85). Os jovens participantes, quando questionados sobre o que tinha mudado ao longo dos dois anos, assinalaram tal melhoramento embora tenham testemunhado que o espaço não era muito utilizado por se encontrar afastado do centro da vila.



Figura 85 – Espaço público referenciado pelos jovens durante o projeto - evolução

Para além disso, pela visita efetuada, foi possível testemunhar que um outro espaço que tinha sido referenciado pelos jovens (Largo da Devesa) tinha sofrido pequenos melhoramentos em muitos dos aspetos que tinham sido sugeridos pelos jovens (Figura 86).

Segundo informações da Câmara Municipal, este local (que tinha sido objeto de uma avaliação detalhada pelos jovens) “tem projeto de intervenção elaborado, aguardando condições de financiamento para a execução da obra”. Tal projeto inclui a construção de um parque radical, estrutura também reclamada pelos jovens no âmbito do projeto Proença-a-Novos.

De acordo com um dos jovens, o outro espaço público destacado durante o projeto (o jardim de St<sup>a</sup> Margarida) teria também já um projeto de intervenção.



Figura 86 – Espaço público referenciado pelos jovens durante o projeto (2) - evolução

O reconhecimento de que alguns espaços públicos (e zonas degradadas) tinham sido melhorados após o projeto foi praticamente unânime nas respostas expressas no inquérito aos participantes. Para além disso, uma entrevista com um dos participantes confirmou um maior cuidado na manutenção e limpeza dos parques e jardins (uma das sugestões deixadas pelo projeto), bem como progressos ao nível da recuperação de calçadas na zona antiga, da acessibilidade e segurança de campos e parques, da iluminação ou dos equipamentos de lazer para crianças (parques infantis).

A realização de intervenções (ou a intenção de as realizar) em alguns dos espaços referenciados pelos jovens, não podendo ser diretamente atribuída às sugestões feitas por eles por ocasião do projeto, acaba por revelar, pelo menos, que estas estavam alinhadas com as necessidades do município. Tal coincidência confirma o grau de realismo de muitas das propostas apresentadas e a capacidade dos jovens em pensar nos assuntos do coletivo.

No que respeita às **práticas municipais destinadas às crianças/jovens** (e à sua participação), o balanço aparenta ser menos positivo, apesar de ambiguidade revelada nas respostas. Pouco mais de um terço dos que responderam ao inquérito referiram que voltou a haver “oportunidades de dar a conhecer as opiniões dos jovens e destes contribuírem” (havendo mesmo um comentário que mencionava que “os ‘superiores’ não procuram a opinião dos jovens”). De igual modo, considerou-se não ter havido aumento de espaços de convívio para os jovens nem mais ou melhores locais para praticar desporto. Mas metade dos que responderam reconheceram terem existido programas especialmente dedicados para os jovens (por exemplo de ocupação de tempos livres). Um outro aspeto referenciado aquando do projeto que, a julgar pelo jovem entrevistado, sofreu melhorias significativas foi o cinema/auditório e as atividades e infraestruturas associadas (disposição, condições de exibição, filmes mais atuais).

Na perspetiva da Câmara Municipal terão existido um conjunto de iniciativas que acabaram por beneficiar os jovens de forma direta ou indireta. Tal é o caso do apoio a coletividades na oferta de atividades desportivas diversificadas, da disponibilização de transportes gratuitos na época balnear ou da organização de programas de ocupação de tempos livres nas férias letivas.

Um aspeto relevante do ponto de vista da participação foi o retomar, em 2014, da dinâmica do Orçamento Participativo (OP), com a particularidade de a idade mínima dos proponentes ter sido reduzida para os 16 anos (era de 18 na edição de 2011). E de acordo com o Relatório do OP2015 emitido pela Câmara Municipal, o grupo do escalão etário [16-25 anos] terá sido um dos mais interventivos ao apresentar 25% das 53 propostas (só superado pelos cidadãos com mais de 65 anos).

Uma vez mais é difícil estabelecer a ligação direta entre o projeto Proença-a-Novos e estes dois aspetos relevantes: a redução da idade que habilitava à apresentação de propostas, e o papel ativo desempenhado pela faixa etária mais baixa. Uma observação surpreendente é que esta iniciativa não foi referida nem pelos jovens nem pela Câmara Municipal quando questionados sobre oportunidades de participação que tivessem sido proporcionadas aos jovens.

Do ponto de vista do impacto no território e nas práticas, e tomando como referência as “10 ideias para Proença-a-Nova” (o principal legado do projeto), verifica-se que a perspetiva sobre a sequência dada às mesmas varia consoante se trate dos jovens ou da Câmara Municipal.

Enquanto os primeiros são de opinião de que grande parte das propostas não tiveram sequência, a segunda faz referência a iniciativas (algumas delas apenas tentativas) que foram levadas a cabo, sendo que algumas delas podem ser consideradas como *reinterpretações* das propostas iniciais.

O Quadro 57 resume a perspetiva da Câmara Municipal.

Quadro 57 – Concretização das propostas feitas pelos jovens, de acordo com a Câmara Municipal

Propostas do projeto	Atualização da Câmara Municipal (Março 2015)
Ciclovias e bicicletas para alugar	“Bicicletas para alugar com a designação BUPA, estiveram disponíveis no verão de 2014, mas foram vandalizadas, de momento existe um par disponível no Hotel das Amoras.”
Piscina exterior para toda a gente (a proposta referia-se à vila)	“Piscinas exteriores abertas ao público, em S. Pedro do Esteval e em Pedra do Altar, utilização gratuita. Número de utilizadores muito significativa, inclusão de calendário de atividades desportivas e de animação na época balnear.”
Novas atividades desportivas	“Relativamente à oferta direta dos serviços municipais existem classes de Natação desde turmas para bebés, até a turmas sénior. Hidroginástica, Aeróbica, Ginásio com treinador e houve Karaté mas pela falta de adesão a atividade terminou em Fevereiro. Pela Associação Desportiva Cultural de Proença-a-Nova com apoio direto do município, existem turmas desde crianças em idade pré escolar até aos seniores, de futebol. Existiu o ano passado o programa Nighth runners que não teve continuidade este ano.”
Melhorar os locais onde se pratica desporto (ex: circuito de manutenção)	“Intervenção de melhoramentos no Campo Senhora das Neves.” (o campo de futebol de 11 situado na vila)
Espaço de convívio para os jovens	“O espaço Infanto –Juvenil tem a utilização cedida às associações Núcleo de Juventude (utiliza o espaço somente para escritório e arrumos) e à ADCPN que tem um programa de Atividades de Tempos Livres com acompanhamento de trabalhos de casa. Este edifício foi nos últimos meses vandalizado com grafites sem qualquer conotação artística, por um grupo de jovens identificados, que têm deixado a sua marca por diferentes paredes do concelho, apenas com a inicial GB, Gang da Broa. Na sequência está a ponderar-se uma ação de pintura de grafites acompanhada, com intenção de sensibilizar os jovens para a intervenção em espaços públicos.”

Programas de atividades de ocupação dos tempos livres <i>(a proposta referia-se a atividades de recuperação do património)</i>	“Desde 2013 que ao habitual programa para tempos livres para as interrupções letivas, para jovens dos 6 aos 16 abriu também um programa para jovens dos 12 aos 18 intitulado “Férias Profissionais”. Também a partir desse ano disponibilizou-se duas vezes por semana o transporte gratuito para as praias fluviais durante a época balnear.”
---	--

#### b) Impacto pessoal nos participantes no projeto

A avaliação do impacto pessoal do projeto tinha interesse na perspetiva educativa, isto é, das aprendizagens efetuadas e do desenvolvimento do sentido de cidadania. Desta forma pretendia-se aferir se este episódio teria motivado algum progresso do ponto de vista da criação de *capital humano* e *capital social*.

Uma primeira avaliação tinha sido feita logo após a conclusão do projeto e nessa ocasião tinham sido feitas referências a um conjunto de aprendizagens (pessoais e de conhecimento) proporcionadas pelo mesmo: o valor do trabalho em equipa, a possibilidade de *ter voz* ou intervir mesmo sendo jovem, as diversas formas de participar, um novo olhar sobre o território que é seu, ou o funcionamento da Câmara Municipal. E tinha sido expressa uma disponibilidade unânime para continuar a contribuir e dar opinião.

Dois anos depois pretendeu-se perceber o que tinha acontecido a tal disponibilidade e como se posicionavam os jovens relativamente ao envolvimento local. Importa referir que aqueles que eram os participantes mais velhos do projeto (alunos do 11º ano, com idades à volta dos 17 anos) eram agora estudantes universitários, vivendo durante a semana noutras cidades longe de Proença-a-Nova (Lisboa, Coimbra, Castelo Branco). A sua vivência da vila passou portanto a ser restringida aos fins-de-semana.

A pergunta base para a qual eram dadas diversas alternativas de resposta era “2 anos depois do projeto Proença-a-Nova, algo mudou em ti? (em termos de participação e ligação à vila)”. As respostas foram unânimes no assinalar que “estou mais atento ao que se passa em Proença-a-Nova”, comprovando que o projeto proporcionou o desenvolvimento de um novo olhar e de um interesse nos assuntos da comunidade. E mais de metade dos que responderam, assinalaram mesmo ter “mais vontade em intervir nos assuntos de Proença-a-Nova”. Mas apenas um referiu ter “participado nas oportunidades que aparecem” e dois declararam “participar mais em grupos, associações, etc”. Nenhum mencionou ter “organizado algumas iniciativas na vila, com outros amigos/as”. Da mesma forma, e isto parece relevante, nenhum foi da opinião que “não houve mudanças significativas”; ou seja o *episódio* terá tido impactos a nível pessoal.

As respostas às perguntas e as entrevistas efetuadas parecem denotar que, apesar de haver um maior interesse nos assuntos da comunidade e de existir uma predisposição para participar por parte dos jovens, não terão havido oportunidades significativas para o fazer, pelo menos apresentadas de forma organizada e intencional. Nesta perspetiva, não terá havido uma busca ativa da sua participação mas antes uma presunção (por parte da Câmara Municipal) de que estes adeririam às iniciativas que iam sendo proporcionadas/promovidas; a ligação que se começou a construir entre jovens e Câmara Municipal por ocasião do projeto não terá sido alimentada (podendo-se dizer que se quebrou um dos *fiões* da rede estabelecida entre atores no município). Por outro lado, os jovens também não criaram as suas próprias oportunidades de intervenção.

Mas do ponto de vista das relações e do estabelecimento de ligações entre atores (do capital social) há dois aspetos que merecem referência.



Um deles foi a facilidade em ativar a ligação estabelecida com os participantes do projeto, para efeitos da avaliação, passados dois anos sobre o final do mesmo. Como já referido, a resposta ao pedido para responder a umas perguntas foi pronta, tendo respondido a larga maioria dos jovens. Tal parece significativo tendo em conta, não só o tempo decorrido, mas também as mudanças significativas ocorridas na vida de alguns dos participantes (ao ter ingressado na universidade). A interpretação que se faz de tal facto é de que a experiência foi suficientemente significativa e positiva ao ponto de fazer manter o sentido de pertença ao projeto.

O outro aspeto, potencialmente menos importante mas merecedor de menção, é o facto de o grupo aberto no *Facebook* por ocasião do projeto (Proença-a-Novos) ter estado ativo durante todo esse tempo. O grupo foi registando pedidos de adesão de uma forma continuada (em média um pedido a cada uma ou duas semanas), e apesar de ter deixado de ter publicações referentes ao projeto, registou publicações de outro tipo, algumas delas referentes a iniciativas a realizar no município. Verificou-se assim uma *apropriação* do grupo por parte dos cidadãos (ou amigos) de Proença-a-Nova.

### c) Um *episódio* com consequências

As consequências diretas da realização do *episódio* a que se chamou o projeto Proença-a-Novos são difíceis de avaliar. Todavia, parece inegável o impacto nos jovens participantes, do ponto de vista do aumento da consciência cidadã (no contexto local) e do sentido de pertença à comunidade. Ainda que tal posicionamento possa não ter tido sequência (por falta de iniciativa dos jovens ou da Câmara Municipal), os resultados sugerem que, com uma abordagem mais sistemática, seria possível continuar a beneficiar do contributo dos jovens e a aprofundar esse sentido de cidadania informada. Tal indicia a pertinência do *investimento* na realização organizada de *episódios* de participação envolvendo os jovens.

Do ponto de vista da transformação efetiva do território, apesar de não ser possível estabelecer uma relação direta entre os melhoramentos efetuados e as sugestões saídas do projeto, o facto de se verificarem coincidência entre algumas delas permite comprovar o realismo do sentido crítico dos jovens e a pertinência das suas propostas. Ao nível das oportunidades onde os jovens pudessem participar e/ou dar a sua opinião verificaram-se alguns progressos, ainda que limitados. Mas é significativo que não tenha havido qualquer jovem (dos onze que responderam ao inquérito) a referir que “ficou tudo na mesma” (uma das questões do inquérito).

A realização deste *episódio*, mesmo que os resultados tenham ficado aquém do esperado em termos de transformação do território, teve valor intrínseco ao trazer para a agenda (pública e da administração municipal) a temática da participação. Tal pode ter sido um pequeno contributo para o aumento da cultura de participação, principalmente dos jovens envolvidos, mas não só. Para além disso, parece ter contribuído para a capacitação dos jovens, do ponto de vista da cidadania, ao ter proporcionado um conjunto de aprendizagens, que incluiu o melhor conhecimento do meio.

Fica por comprovar objetivamente se a realização deste *episódio* teve consequências diretas no contexto e nas suas componentes críticas, do ponto de vista da participação dos jovens (tal como definidas no referencial proposto ao longo deste trabalho). Os sinais recolhidos (logo no final do projeto) indicavam alterações na forma de ver os jovens por parte dos adultos mais diretamente envolvidos (nomeadamente os políticos e os técnicos da Câmara Municipal) nomeadamente no reconhecimento da pertinência e realismo das análises e das propostas feitas. Esta opinião parece ter perdurado mas não impediu o aparecimento de um sentimento, por parte dos adultos, de que as ofertas que se disponibilizaram (atividades, iniciativas), nem sempre tiveram a adesão desejada. O problema pode residir precisamente em se ter estado a trabalhar para os jovens, em vez de se estar a trabalhar com eles.



## 5.5. SÍNTESE

Durante cerca de um ano levou-se a cabo na vila de Proença-a-Nova um projeto que visava testar a possibilidade de envolver crianças e jovens nos processos de transformação territorial, nomeadamente no planeamento dos mesmos.

O projeto teve como parceiros-chave a Câmara Municipal e a Escola Básica dos 2º e 3º ciclos com Secundário Pedro da Fonseca, e envolveu diretamente um grupo de quinze jovens entre os 13 e 17 anos de idade. Para além deste núcleo principal, que participou em todas as fases de concretização do processo, registou-se ainda a participação episódica de mais de uma centena, nomeadamente na resposta a inquéritos e na participação em sessões abertas (de promoção e de produção de conteúdos).

Ao longo das 8 sessões presenciais que deram corpo ao projeto foi utilizado um conjunto de métodos ativos e técnicas participativas com o intuito de testar a sua aplicabilidade no contexto português e a sua relevância para facilitar o processo de envolvimento de crianças e jovens nos processos de planeamento do território.

O trabalho desenvolvido permitiu a recolha de um conjunto importante de informação relativa aos gostos e necessidades dos jovens relacionados com a comunidade e o seu território; permitiu também reunir um conjunto de propostas, por eles elaboradas, para melhoria da vila de Proença-a-Nova. Estas diziam respeito a temáticas como o espaço público, as atividades económicas, os equipamentos de lazer (principalmente para jovens), a mobilidade, ou a recuperação/melhoria de espaços degradados

Os resultados finais do projeto, onde se incluíram as opiniões e propostas referidas, foram apresentados pelos jovens em sessão pública nos Paços do Município perante o Presidente da Câmara e outros técnicos da mesma.

A avaliação final do projeto, levada a cabo com os jovens participantes e junto dos parceiros-chave, revelou um grau de satisfação elevado. Os parceiros reconheceram a pertinência e razoabilidade das propostas efetuadas bem como o seu cabimento num eventual processo formal de planeamento territorial. Por outro lado, foi sublinhado o impacto que o projeto teve ao nível das competências pessoais dos jovens e no seu sentido de cidadania. No que respeita aos jovens, o aspeto mais valorizado foi a oportunidade de poderem expressar a sua opinião e a descoberta de que a participação é possível. O impacto pessoal, no contexto da comunidade, foi também reconhecido pelas referências ao facto de “passar a ver Proença-a-Nova com outros olhos”.

Uma aferição dos impactos feita dois anos após a conclusão do projeto confirmou o impacto pessoal ao nível duma maior consciência e ligação à vida da comunidade, embora tal não tenha tido tradução prática em ocasiões de participação, até porque, segundo os jovens, elas não voltaram a existir. Ao nível das transformações do território verificou-se que algumas das intervenções feitas pelo município ao longo desse tempo coincidiram com propostas feitas pelos jovens. Não sendo possível estabelecer uma relação de causalidade entre as duas, pode pelo menos concluir-se pela pertinência e oportunidade das propostas a que se chegou no âmbito do projeto em causa. A realização deste *episódio* de participação parece pois ter tido algumas repercussões nos participantes e no contexto onde se realizou.

## 6.

### Síntese final, conclusões e recomendações

O tema central da investigação que resultou nesta tese é o do envolvimento das crianças e jovens no planeamento e gestão do território. Em particular pretendeu-se explorar quais as possibilidades e impactos da participação de crianças e jovens nos processos de planeamento e gestão territoriais no contexto local português, e que papel tal podia desempenhar dentro de um esforço maior de melhorar a participação dos cidadãos nesses processos. Como ponto de partida para a investigação esteve a hipótese de que tais indivíduos têm contributos pertinentes e únicos a dar aos processos de desenvolvimento das suas comunidades e dos territórios respetivos, desde que lhes seja dada essa oportunidade e sejam utilizados os métodos adequados, resultando tal prática em benefícios para os jovens e para a própria comunidade.

A abordagem à temática referida foi feita sob duas perspetivas complementares: por um lado, e em primeiro lugar, procuraram-se identificar as problemáticas que lhe estão associadas e os principais debates que origina bem como explorar a sua exequibilidade no contexto português; por outro lado, numa perspetiva mais pragmática, quis-se verificar, através da organização de um *episódio* concreto de participação com os jovens, a eficácia e o impacto da utilização de um conjunto de técnicas ativas na captação das suas opiniões relativamente ao meio onde vivem.

O presente capítulo faz uma síntese dos principais resultados da investigação desenvolvida sob essas duas perspetivas, discute as suas principais conclusões e apresenta recomendações para futuros desenvolvimentos.

#### 6.1. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NUM CONTEXTO DE GOVERNANÇA E O CONTRIBUTO DAS CRIANÇAS E JOVENS

A forma e a intensidade do envolvimento dos cidadãos nos assuntos coletivos ou da *esfera pública* têm variado com o tempo, e em função dos contextos social, político, económico ou cultural. O mesmo tem acontecido com a própria conceção do que é um *cidadão* e de quem deve ser considerado como tal (beneficiando dos direitos e obrigando-se aos deveres inerentes). A abordagem da participação pública, ou da participação dos cidadãos, no início do século XXI não pode assim ser dissociada de um olhar mais abrangente sobre os movimentos e tendências que se vêm registando nas últimas décadas.

O **Capítulo 2** da presente tese começa precisamente por um exercício de enquadramento que permite situar o debate atual sobre a participação pública e evidenciar a importância de tal tema. Um olhar periférico sobre as mudanças aceleradas que se têm verificado em diferentes domínios (no mundo ocidental, mas não apenas) revela um conjunto de sinais relevantes quando observados do ponto de vista do governo das sociedades e dos seus territórios. Exemplos dessas tendências, reconhecidas por diferentes autores, são a democratização das sociedades; a crescente complexidade dos problemas coletivos; a necessidade de interação com novos atores institucionais; o acesso mais generalizado à informação por parte dos cidadãos; a crescente fragmentação e diversidade das sociedades e a sua aceitação (ou mesmo valorização); as novas formas de ligação dos cidadãos aos territórios; o reconhecimento da incerteza e instabilidade como constantes no domínio político, económico e social; ou a consolidação do conceito de rede, associado a um grau de informalidade no funcionamento e nas relações.

É neste contexto de mudança que se assiste a uma presença mais proeminente de um conjunto de atores nas *arenas* de influência e decisão dos assuntos públicos. Esses atores incluem os representantes dos vários interesses organizados (económicos, sociais, culturais) mas também os cidadãos, individualmente ou associados à volta de causas ou motivações específicas. E a estes juntam-se ainda outros atores institucionais a operar tradicionalmente a outras escalas ou níveis. O governo dos territórios e das sociedades faz-se assim, cada vez mais, num quadro de multiplicidade de interesses e de poderes (formais ou de influência) que obriga a uma cuidada gestão, nomeadamente se se quiser aproveitar os mesmos para a resolução dos complexos problemas que as sociedades têm de enfrentar (e que os governos tradicionais não têm capacidade para enfrentar sozinhos).

Fala-se assim de uma *redistribuição dinâmica* (consentida e/ou conquistada) das competências tradicionais do Estado, e da passagem de um regime de *governo* para um regime de **governança**. Este regime está associado a um conjunto de características distintivas que incluem: a passagem de uma estrutura vertical e hierárquica para uma mais horizontal e distributiva; o funcionamento em rede; a definição coletiva de objetivos estratégicos comuns; a gestão dos diversificados interesses em jogo; a flexibilidade e informalidade nas estruturas e no seu funcionamento; uma interação frequente entre os diferentes atores; a partilha de saberes e recursos; ou um envolvimento significativo de atores fora da órbita do Estado, sejam do setor privado ou da sociedade civil. A consolidação destas características (e outras) próprias de um regime de *governança*, embora possa beneficiar de orientações de tipo normativo, ganha corpo na ocorrência de *episódios* diversos, de maior ou menor importância e dimensão, tendo como ambiente contextos de várias escalas (do local ao global). De acordo com Healey (2006), estes *episódios*, que podem ser organizados ou espontâneos, ainda que ocorram de forma isolada e independente entre si, têm a capacidade de produzir efeitos mais ou menos duradouros nos sistemas, práticas e processos com os quais se relacionam. A proliferação generalizada de *episódios* (que deixem legados mais ou menos significativos) pode assim *acelerar* esse processo de transformação dos sistemas a práticas de governação.

Ao analisar os aspetos relacionados com a transição para um regime de governança baseado na ocorrência de *episódios*, há dois aspetos (relacionados) que sobressaem. O primeiro aspeto diz respeito ao *contexto* onde é esperado que os *episódios* ocorram. Esse contexto pode ser mais ou menos propício à ocorrência, organizada ou espontânea, de *episódios* (de participação, por exemplo) e condicionar a velocidade e intensidade da adoção dos princípios e práticas de governança. As tradições e culturas da comunidade (nomeadamente ao nível político e social), e que se expressam nas normas, valores, práticas e ideias prevalecentes, são decisivas na definição do ambiente onde os *episódios* podem vir a ocorrer. Importa realçar que o contexto não tem um carácter imutável, podendo sofrer alterações em função de ocorrências mais ou menos intencionais; tal abre caminho ao desenho de esforços organizados de mudança nas condições de contexto. O segundo aspeto, ligado ao primeiro, refere-se à escala e à

importância do nível local neste movimento de transição. Apesar da influência mútua exercida pelos diferentes níveis de *governo*, que faz com que a governança seja considerada como uma “atividade multinível” (Kearns e Paddison, 2000), vários autores (Gaventa e Valderrama, 1999; Swyngedouw, 2005; Garcia, 2006) convergem em apontar o ambiente local (e o urbano em particular) como sendo aquele onde a implementação de sistemas e dispositivos de governança encontra melhores condições. Estas condições são proporcionadas pela maior proximidade entre o *governo* e os cidadãos, entre os próprios cidadãos (e as suas organizações), e pelo conhecimento *em primeira mão* que ambos têm dos desafios que se colocam à comunidade, e dos territórios que lhes servem de suporte. O envolvimento dos cidadãos aparece como potencialmente mais fácil de conseguir e os *episódios* poderão produzir um impacto mais efetivo e transformador das realidades concretas. Os *episódios locais* assumem assim uma importância decisiva na instauração de uma cultura de governança.

É neste quadro de transição para um regime com potencial para ser mais inclusivo e flexível que deve ser vista a temática da **participação pública**, parecendo inevitável um aumento da sua importância. Esse caráter mais inclusivo das práticas de governança é assumido tendo em consideração o perfil reconhecidamente fragmentado das sociedades contemporâneas, que se revela em diferenciações baseadas em fatores como a cultura, o nível socioeconómico, o género ou a geração; num regime de governança estas diferenciações não são origem de discriminação mas antes um fator de valorização. E é nesse sentido que ganha legitimidade o envolvimento das crianças e jovens nos processos de decisão coletivos. Essa legitimidade não se limita ao preenchimento dum conjunto de critérios legais ou cronológicos associados ao reconhecimento formal do estatuto de cidadão, mas baseia-se numa ideia mais alargada de cidadania que abrange todos os indivíduos aos quais são reconhecidos direitos e conferidos deveres no seio da comunidade.

Esse conceito mais alargado da cidadania, que se advoga neste trabalho, tem sido um dos temas centrais dos debates mais recentes ligados à participação das crianças na vida das comunidades e à sua pertinência. O acesso a um conjunto de direitos políticos, sociais e civis (tradicionalmente associados ao estatuto de *cidadão*) continua a ser importante, sendo a Convenção dos Direitos das Crianças um bom ponto de partida para chamar a atenção para os direitos que assistem a este grupo social particular. Mas a questão dos direitos deve ser vista apenas como uma das variáveis a ter em conta no processo de reconhecimento (mesmo que não formal) do exercício da cidadania. Esse processo necessita de ser mais flexível e incluir outros aspetos como a pertença e a participação, o assumir de responsabilidades, o respeito, ou a igualdade de tratamento (Lister, 2007). E necessita aceitar e acolher, tanto o perfil diverso dos indivíduos (e grupos sociais), como o caráter evolutivo das suas características próprias, que os faz ter entendimentos e capacidades diferentes ao longo do seu percurso de desenvolvimento (mesmo depois de serem considerados adultos). Defende-se pois uma cidadania que é reconhecida *de facto* e não conferida *de jure* (Percy-Smith, 2015).

A perspetiva de que os indivíduos são seres em desenvolvimento (ao longo da vida) e que podem contribuir em função do conhecimento e experiências acumulados, central em toda esta tese, articula-se com os conceitos de *capital humano* e de *capital social*, que têm ganho destaque nos tempos mais recentes. O primeiro está relacionado com os conhecimentos, competências, atitudes e valores de que cada indivíduo é detentor, enquanto o segundo diz respeito às relações entre indivíduos, à sua intensidade e ao seu teor, às normas que as regem, ou às formas de conhecimento coletivo. O destaque conferido a estes dois conceitos está associado, por um lado, à importância que vem sendo dada às formas de funcionamento em *rede* e ao impacto qualificador que isso tem nas relações e nos indivíduos e, por outro lado, a um entendimento do território enquanto *capital territorial*, que vai muito para além

da realidade física, ao englobar um conjunto de ativos tangíveis e intangíveis. Nos primeiros incluem-se, por exemplo, o território em si (dimensão e localização), os recursos naturais, culturais e financeiros, as infraestruturas ou os bens produzidos, enquanto os segundos se referem a relações, sistemas, redes, costumes e tradições, regras informais, ou conhecimento (Camagni, 2008). O *capital territorial* é assim constituído por um conjunto de vários *capitais* (geográfico, material, intelectual, político, institucional, intelectual, cultural, social e humano), passando a *governança territorial* a ser entendida como “o processo de organização e coordenação de atores para desenvolver o capital territorial de modo não-destrutivo, de forma a melhorar a coesão territorial a diversos níveis” (Davoudi *et al*, 2008). Neste quadro, o planeamento do desenvolvimento de um território passa por encontrar formas de potenciar e aumentar o *capital territorial* nas suas diversas componentes. E o desenvolvimento dos ativos relacionados com as *pessoas*, como são os capitais social e humano, aparece assim como uma forma de qualificar, de forma sustentável, os sistemas territoriais, entendidos no seu sentido mais lato.

É com base nesta abordagem que se defende a importância da capacitação dos diferentes atores em presença (cidadãos, mas também agentes políticos e técnicos) para que se possa fazer uma transição mais sólida para um regime de governança. A formação desses atores, utilizando recursos e métodos da educação formal mas, sobretudo, dos domínios da educação não-formal ou informal, apresenta-se como crítica para acelerar esse processo de transição, mesmo tendo em conta os aspetos culturais associados ao contexto. Aliás, reside aí uma das principais dificuldades ou tensões relacionadas com esse potencial esforço de capacitação: procuram-se modificar um conjunto de práticas e a cultura vigente junto daqueles (os adultos) que foram os seus criadores ou protagonistas (consciente ou inconscientemente) durante largas dezenas de anos. Esse é um dos motivos pelos quais faz sentido direccionar esse esforço de capacitação para as jovens gerações, já que poderá trazer resultados transformadores mais duradouros nas comunidades. Os processos participativos, para além de outras mais-valias que trazem em termos do resultado final, são vistos como oportunidades de aprendizagem e fatores de valorização dos capitais humano e social, já que proporcionam, pela experiência direta, a aquisição de um conjunto de conhecimentos e competências, bem como o desenvolvimento de relações (Cuthill, 2003). Esse efeito qualificador é amplificado quando se envolvem crianças e jovens, já que estes se encontram em pleno processo de formação da personalidade e do estabelecimento de laços com a sua comunidade (Thomas, 2007).

Num quadro de necessária adaptação a um novo regime de governação que tende a aproximar os diferentes atores entre si e dos mecanismos de decisão, os assuntos referentes ao governo do território não podiam ficar de fora. As atividades tradicionais de planeamento e gestão do território, vistas sob o prisma da governança, passam a implicar também uma maior interação com diversos atores, a delegação de algumas competências ou responsabilidades, a definição de visões e estratégias mobilizadoras, a gestão dos interesses diversificados, o estabelecimento de parcerias, ou a participação dos cidadãos. A implementação de tais tipos de práticas (partilhadas pelas abordagens colaborativas no planeamento) comporta um número de desafios, nomeadamente no que se refere à definição de objetivos estratégicos partilhados, à necessidade de flexibilidade, à inclusão de uma grande variedade de atores (mesmo os que têm menos poder para influenciar), à aceitação de um certo grau de informalidade, à preparação dos próprios atores institucionais (políticos e técnicos), à adoção de mecanismos ativos de participação desenhados para um público diversificado, ou mesmo ao reforço duma dimensão humanista e socializante nas abordagens que equilibre o predomínio técnico da atividade do planeamento.

Estes desafios ou dificuldades não devem obscurecer o papel único que o território pode desempenhar na transição para um regime de governança, nomeadamente no que respeita à participação pública. O território, pelo seu carácter tangível e pelas experiências diretas quotidianas que proporciona, pode tornar-se um ponto de partida privilegiado para um esforço maior de envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos. Tal significa que a promoção da participação pública nos assuntos do território, para além de

proporcionar capacitação individual e coletiva que potencia os capitais humano e social (e, consequentemente promove o desenvolvimento territorial), pode ser encarada como um contributo essencial para a implementação duma cultura de governança e das práticas que lhe estão associadas. A participação pública no planeamento e gestão do território pode assim assumir uma importância que transcende os limites da atividade de regulação do uso do solo feita de forma colaborativa.

É à luz desta nova realidade, que resulta das mudanças verificadas nas sociedades e nas consequências para a forma de governar, que deve ser vista, no tempo presente, a questão da participação pública.

Há 40 anos que se vai fazendo o debate sobre a participação pública, em domínios tão diversos como o planeamento, o ambiente, a saúde, a educação ou o desenvolvimento comunitário. E verifica-se um consenso muito alargado, baseado num grande número de experiências práticas, sobre os benefícios de tal prática, quer para os participantes (numa perspetiva de capacitação individual), para as comunidades ou organizações onde ela ocorre (nomeadamente ao nível do aumento do *capital social*), e para os resultados do próprio processo onde são usadas abordagens participativas. Entre esses benefícios podem referir-se: decisões mais robustas, realistas, sólidas e mais facilmente implementadas; diversidade de perspetivas e contributos; aumento da confiança entre os vários atores (nomeadamente *governantes* e *governados*); menor conflitualidade; maior informação; aumento do sentimento de pertença; ou oportunidade de aprendizagem coletiva e pessoal. Os críticos respondem apontando um conjunto de debilidades que não devem ser menosprezadas: a menor qualidade das decisões coletivas (nomeadamente quando se buscam consensos); o tempo e recursos que tais práticas obrigam a despendar; o limitado contributo efetivo dos cidadãos no resultado final; a indispensabilidade da existência de um olhar técnico no processo para a qualidade do resultado final; a possibilidade de manipulação do processo por grupos ou pela administração; ou a impossibilidade de ter posições isentas e genuínas por parte dos cidadãos. Em face do enfoque se tem dado à participação pública, alguns críticos chegam mesmo a referir que se poderá estar a instaurar uma “nova tirania” (Cooke e Kotari, 2001). Por todos estes motivos, alguns autores (Rydin e Pennington, 2000; Irvin e Stansbury, 2004) sugerem a necessidade de ponderação de um conjunto de fatores relacionados com o tipo de processo em causa e os recursos disponíveis, antes de avançar para a adoção de abordagens participativas.

As muitas experiências realizadas *no terreno* ao longo de 40 anos permitiram acumular um conjunto de conhecimentos e estimular uma reflexão de tipo mais teórico que se começou a tentar sistematizar a partir dos anos 90 do século XX, de forma a tornar a participação pública uma disciplina de conhecimento, com a sua base concetual própria e linguagem comum. Tal não foi no entanto possível, havendo autores que explicam tal dificuldade pelo pouco tempo de maturação concetual que ainda decorreu (Glock-Grueneich, e Ross, 2008) ou pelo caráter fragmentado da participação e por esta estar demasiado dependente do contexto (Brownill e Parker, 2010). O debate teórico foi sendo feito à volta da proposição e crítica de um conjunto de modelos que se foram sucedendo à proposta inicial de Arnstein (1969) e a sua “escada de participação”. Nesse debate, os argumentos apresentados concentraram-se em dois aspetos essenciais. Por um lado, nas questões do *poder* e na sua distribuição entre *governo* e *público* sendo estes apresentados como antagonistas num modelo dual (algo que se sabe ser bastante mais complexo, sobretudo num contexto de governança). Por outro lado, o debate fez-se também relativamente às *intensidades* (ou níveis) de participação, tendo-se assistido neste domínio a discussões sobre o que deve ser considerado como participação ou não e quantos níveis de participação devem ser considerados.

Deste debate em torno dos diferentes modelos resultam algumas conclusões significativas: 1) a participação não é *tudo ou nada*, existindo diversos níveis de participação e graus de envolvimento; 2) esses diferentes matizes da participação podem ser usados ao longo de um processo, em função da fase

que se está a viver; 3) a questão da partilha do poder parece ser incontornável, ainda que se lhe possa dar importância diferente; 4) é aceite que não se deve considerar o conceito de *público* como um todo homogêneo e monolítico já que este é constituído por diferentes grupos portadores de necessidades, experiências e ambições variáveis; 5) não existe um nível ótimo universal de participação já que o nível de envolvimento a alcançar pode variar em função do processo e mesmo das diferentes fases dentro do mesmo; e 6) as técnicas participativas a utilizar podem variar consoante o nível de participação que se quer atingir.

Estas conclusões e outro conhecimento resultante da discussão constituem um *património* interessante para um debate que necessita de entrar numa nova fase. É que enquanto o debate sobre o *poder* ainda tem alguma margem de progressão num contexto de maior complexidade inerente aos conceitos de governança, a discussão sobre as *intensidades* de participação parece ter-se esgotado. Aparecem assim como possíveis temas a ser explorados: a construção da capacidade institucional para o melhor envolvimento dos cidadãos (políticas, estratégias, formação); a *e-democracia* e o impacto das tecnologias de informação e comunicação; a seleção e utilização das técnicas mais adequadas em função das fases do processo e do contexto; o impacto dos processos participativos no desenvolvimento dos capitais humano e social; a possibilidade de medir a evolução no tempo da *maturidade participativa* das comunidades; ou a relação entre a participação pública e a construção da cidadania. Uma corrente de investigação que vem merecendo destaque crescente é a que respeita aos contextos e à sua influência na implementação de práticas participativas, principalmente ao nível *micro*. Tal corrente tem vindo a ser defendida por vários autores, também no domínio do planeamento (Coaffee e Healey, 2003, Brownill e Parker, 2010; Healey, 2012). Depois de um percurso de 40 anos em que o lugar da participação do público no planeamento veio crescendo (nos sucessivos modelos de planeamento que foram sendo propostos), o interesse concentra-se agora nas reflexões que podem ser originadas pela ocorrência de *micro-práticas* (*episódios*). Tal pode contribuir para colmatar uma das debilidades reconhecidas nos debates sobre a participação pública: o *fosso* existente entre as práticas e a reflexão teórica.

A transição para um regime de governança pressupõe um maior envolvimento dos cidadãos (entre outros agentes, económicos, políticos, sociais) nas decisões que afetam o coletivo. Tendo em conta essa premissa, surge a questão: faz sentido que um terço dos indivíduos que fazem parte da vida quotidiana das comunidades, algumas vezes contribuindo de forma ativa para o desenvolvimento das mesmas, fique à margem dos processos de decisão? Este é um dos argumentos iniciais para defender uma maior **participação das crianças e jovens** na vida coletiva. Com efeito, o peso do efetivo dos indivíduos com idade inferior a 18 anos (limite usado pelas Nações Unidas na Convenção dos Direitos da Criança), que é de cerca de 25% no mundo ocidental, ronda os 30% se se considerar a população mundial (Driskell, 2002; Frank, 2006; UN-Habitat, 2011). E, no que respeita às zonas urbanas, estima-se que em 2030 a população com menos de 18 anos represente 60% da população total (UN-Habitat, 2012). Não é pois possível ignorar a presença e importância das crianças e jovens nas comunidades. Num regime que se quer mais inclusivo, e partindo duma perspetiva de cidadania reconhecida *de facto* (conforme discutido no capítulo 2), será necessário encontrar formas de ter os contributos de tais cidadãos.

O **capítulo 3** explora as diferentes problemáticas associadas a esta possibilidade e as considerações (de cariz teórico e prático) que foram emergindo ao longo de um percurso de 40 anos em que foi crescendo o interesse sobre a participação das crianças e jovens nos processos de construção das comunidades e dos seus territórios.

O interesse sobre o contributo que as crianças e jovens podem prestar no contexto dos ambientes em que se movimentam (que era prática corrente na Europa da Idade Média mas que se perdeu por via de uma segregação com justificações protecionistas e económicas) ressurgiu nos últimos 40 anos, mas com

especial força nos últimos 20. Esse interesse no potencial de participação dos jovens, nomeadamente nos assuntos da *esfera* pública, resultou da conjugação de diversos fatores e movimentos: 1) uma forte mobilização em torno dos direitos das crianças que lhes reconhece a prerrogativa de participar nas decisões que lhes dizem respeito; 2) o enfoque na sustentabilidade e na importância do desenvolvimento e bem-estar futuro das novas gerações; 3) a *descoberta* e reconhecimento das crianças e jovens como um poderoso grupo de consumidores de bens e serviços; e sobretudo, 4) a emergência de um novo paradigma nas ciências sociais que passou a ver as crianças e jovens como atores sociais, com competências próprias e capacidade de as usar (Sinclair, 2004; Frank, 2006; Skelton, 2007; Day *et al*, 2011).

A expressão do ressurgimento do interesse referido tem-se vindo a concretizar num grande número de experiências e projetos em domínios tão distintos como os cuidados de saúde, o ambiente e planeamento urbano, a escola, o governo local e as instituições representativas, o comércio, as organizações de juventude e do 3º setor, a vida comunitária, o associativismo, os serviços públicos, a assistência social, ou mesmo a família. Subjacente às muitas experiências e às motivações que as enquadram (sejam os direitos, a sustentabilidade, a relevância dos serviços ou o desenvolvimento pessoal) está o princípio basilar da participação: os indivíduos devem estar envolvidos nos processos que, de modo direto ou indireto, lhes digam respeito. E tal é válido tanto para os assuntos da *esfera* privada como pública, e para os de cariz individual ou coletivo (Sinclair, 2004), sem embargo de se reconhecer que na fase inicial da vida de cada indivíduo, existe um campo de ação limitado e mais privado que se vai expandindo à medida que ele vai crescendo. Ao longo deste percurso de desenvolvimento vão-se multiplicando e intensificando as interações do indivíduo com os diferentes ambientes em que vive, num processo que é mutuamente influenciador: os meios vão contribuindo para moldar as capacidades humanas do indivíduo e este, por seu lado, pode ser origem de mudanças que se verificam nos contextos. A concretização dessa influência sobre os contextos, sejam do tipo privado (em particular na família) ou público, pressupõe a possibilidade dos indivíduos poderem participar nas atividades regulares que sustentam esses ambientes e nos momentos e mecanismos de tomada de decisão.

As questões do contexto, que já são importantes quando se aborda a participação pública dum ponto de vista geral, tornam-se críticas quando se trata da possibilidade de envolver crianças e jovens. Numa análise ainda generalista e transversal da participação das crianças (nos diversos domínios mencionados) verifica-se que os aspetos inibidores ou facilitadores associados ao contexto se enquadram em dois grandes tipos: de carácter político-institucional ou sociocultural. Dentre esses aspetos que podem condicionar fortemente a participação das crianças e jovens há dois que se destacam: por um lado, o entendimento ou perceção que a sociedade tem das crianças e, por outro, a forma como é entendida a própria participação pública. Um conjunto de fatores de ordem social, cultural, política ou económica moldam a visão que uma comunidade tem da infância e da juventude e do envolvimento dos cidadãos, condicionando a existência de um ambiente mais ou menos propício para a criação de oportunidades de participação para os jovens. Hart (1992) faz um alerta interessante perante a possibilidade desse contexto ser desfavorável à participação e de haver quem considere que, nessas condições, o envolvimento dos jovens deve figurar ficar longe das prioridades. Segundo o autor, trazer os jovens a participar pode precisamente servir de *detonador* para uma participação mais alargada da comunidade e uma consequente mudança gradual de cultura. Tal recorda o carácter dinâmico do contexto e a possibilidade deste ser modificado de forma intencional.

Independentemente das dificuldades que possam estar associadas a contextos desfavoráveis, a literatura sobre a temática tem vindo a apontar um conjunto de razões que justificam a necessidade de impulsionar a participação das crianças e jovens. Para além do argumento da grande dimensão do efetivo (antes mencionada), podem ainda referir-se: a salvaguarda e implementação dos direitos das crianças; a aprendizagem da democracia e da cidadania; uma oferta dos serviços mais adequada ao *público*; a



capacitação pessoal e a criação de competências; a necessidade de preservação de uma certa cultura da infância e juventude; maior inclusão social; o valor simbólico associado às crianças que pode ser um contributo positivo na construção de comunidades positivas e saudáveis; razões de sustentabilidade, assegurando o bem-estar das futuras gerações; ou o desenvolvimento que proporciona ao nível dos indivíduos e dos grupos/organizações a que pertencem (Hart, 1992, 1997; Chawla, 1996, 2001; Sinclair e Franklin, 2000; Lansdown, 2001; Mayo, 2001; Kjörholt, 2002; Mathews, 2003; Reddy e Ratna, 2002; Lund, 2007; Percy-Smith, 2010; Head, 2011; Shier, 2012). De entre todos argumentos sobressaem quatro correntes de pensamento que têm marcado de forma mais forte o debate: 1) a da defesa dos direitos; 2) a educativa/formativa; 3) a política/cívica; e 4) a da eficiência dos serviços.

Apesar dos muitos argumentos a justificar a participação dos jovens, que estão na origem dum consenso alargado sobre a mesma, tal não significa que não possam ser identificadas algumas críticas, que se situam em dois planos: ao nível das razões/motivações que são apresentadas para justificar essa participação e, por outro lado e principalmente, à prática que se foi desenvolvendo, e à alegada falta de eficácia no atingir de resultados reais de transformação das comunidades por parte dos jovens. A dificuldade em passar da retórica à prática surge assim como uma das dificuldades mais sentidas (Mayo, 2001; Badham, 2004; Graham *et al*, 2006; Thomas, 2007; Skelton, 2007; Percy-Smith e Thomas, 2010). As críticas às motivações abrangem o lado utilitário e *interesseiro* da abordagem relacionada com a eficiência dos serviços; a dificuldade das crianças em expressar as necessidades e desejos que genuinamente possuem (ao serem condicionadas pelo que se espera delas e/ou pelos adultos); a contradição existente de querer garantir proteção e direitos a indivíduos vulneráveis mas, ao mesmo tempo, considerar que eles podem ter voz nos assuntos que lhes dizem respeito; o perfil *ocidentalizado* da CDC, tomada como base de referência para muitas das abordagens; ou a (aparente) ambiguidade entre enunciar que as crianças devem ser vistas como cidadãos *agora* mas considerar que as práticas participativas as equipa para serem melhores cidadãos *no futuro*. (Mannion, 2007; Percy-Smith, 2010; Mayo, 2001; Tisdall e Punch, 2012). As críticas relativas à prática são mais abundantes e incluem referências aos métodos utilizados (desadequados); aos recursos necessários; à falta de registos e evidências dos resultados (principalmente externos), às estruturas e processos em presença (considerados pesados, opacos, *top-down*, ou concebidos à imagem dos adultos) e à falta de preparação dos responsáveis pelos mesmos. Outros autores mencionam a existência de poderosas forças de bloqueio (políticas e económicas), a falta de cultura geral de participação, ou a resistência em ceder o controlo por parte dos adultos. E há também quem questione a competência das crianças, o seu interesse pelos assuntos públicos, a sua vontade em participar ou a legitimidade e representatividade dos que participam. (Mayo, 2001; Freeman *et al*, 2003; Mathews, 2003; Badham, 2004; Hill *et al*, 2004; Percy-Smith, 2005; Thomas, 2007; Percy-Smith, 2010; Tisdall e Punch, 2012)

As muitas experiências práticas levadas a cabo em diversos domínios deram origem a um conjunto de discussões e reflexões, como se pode ver pela profusão de críticas feitas e argumentos aduzidos. Mas tal dinâmica não teve correspondência ao nível da elaboração teórica (Tisdall e Liebel, 2008). Thomas (2012a, 2012b) distingue a existência de duas fases no que respeita ao debate teórico sobre a temática da participação dos jovens: uma inicial (apelada de *endógena*) em que se partiu de um conjunto considerável e diverso de experiências no terreno para avançar um conjunto de modelos que, no essencial, tinham funções classificativas sobre a intensidade de participação e a distribuição do poder; e uma outra mais recente (*exógena*) em que se tem procurado cruzar o conhecimento entretanto produzido com outras disciplinas do saber, na expectativa de construção de uma teoria mais complexa. Estas disciplinas provêm das áreas da teoria social e ciência política e incluem teorias de democracia deliberativa, teorias de governança, teoria do uso do espaço, teorias de mudança social, teoria da cidadania, teoria de geografia social ou teoria de investigação-ação, sendo que a maioria dos contributos

se refere à participação das crianças no domínio público. Está-se pois ainda, tal como acontecia com a temática da participação pública, numa situação em que não existe um quadro concetual consensual e de aplicação universal. A este ponto comum entre as duas áreas (a participação pública e a participação de crianças e jovens) somam-me mais alguns: o *fosso* reconhecido entre a teoria e a prática, a falta de evidências inquestionáveis sobre o impacto e os benefícios da participação (nos participantes e nos ambientes onde se utiliza), ou o reconhecimento gradual da complexidade dos temas com a consequente dificuldade em os traduzir em modelos simples. Mas esta última começou por ser precisamente a abordagem adotada em ambas as áreas de estudo, apesar destas se terem desenvolvido de forma autónoma, e quase paralela (Shier, 2010).

Como antes referido, parte substancial do debate teórico tem sido baseado também na proposição e crítica de um conjunto de tipologias de participação que teve a sua origem no modelo proposto por Hart (1992). Numa fase inicial as tipologias centraram-se na distribuição do *poder* e da sua partilha entre jovens e adultos (Hinton, 2006); tal deu origem a várias propostas onde se classifica o maior ou menor envolvimento dos jovens, por oposição à menor ou maior disponibilidade dos adultos para ceder o poder de que, normalmente, são detentores (Hart, 1992; Treseder, 1997; Lardner, 2001; Lansdown, 2001; Shier, 2001; Driskell, 2002; Reddy e Ratna, 2002). Estas abordagens classificativas em torno do poder geraram reflexões interessantes numa fase inicial do debate sobre a participação dos jovens mas há autores que referem ser esta discussão já insuficiente ao esquecer alguns aspetos que têm emergido como importantes: 1) as relações adulto-criança e o seu efeito facilitador ou inibidor da participação; 2) a complexidade e multidimensionalidade associadas à participação dos jovens (não traduzível por modelos simples que apenas classificam quanto estes estão envolvidos); 3) a diversidade que se verifica dentro de cada um dos grupos referidos (jovens e adultos); 4) a variedade de formas de participação possíveis e aceitáveis dentro de um mesmo processo participativo ou ambiente de participação; ou 5) a não consideração da importância do contexto para a possibilidade de participação dos jovens (Graham *et al*, 2006; Hinton, 2006; Tisdall e Liebel, 2008; Shier, 2010). As tentativas de avançar com tipologias que respondam a estas debilidades têm sido tímidas sendo dignas de registo as propostas feitas por Shier (2009), que procura traduzir a complexidade e multidimensionalidade da participação dos jovens, e por Wong *et al* (2010), que dá especial destaque às relações adulto-criança.

As críticas e apreciações mais recentes indiciam que se está a entrar numa nova fase do debate teórico onde a preocupação já não é a da classificação da participação em si. Em seu lugar surge o interesse em cruzar o conhecimento existente sobre a participação dos jovens (e as respetivas contradições e ambiguidades) com o saber proveniente de outros domínios, nomeadamente os pertencentes às áreas política e social. É no entrecruzamento destas duas áreas que parece residir o maior potencial de desenvolvimento do tema e a análise dos tópicos sugeridos por diversos autores confirma a existência de um conjunto de avenidas a explorar. Entre esses tópicos (que emergem das debilidades que foram sendo apontadas à primeira fase do debate teórico) podem-se apontar: as relações e o diálogo entre atores (jovens e adultos), do ponto de vista social mas também político, e a sua influência mútua; as relações dos jovens com os espaços e os materiais; os *espaços* e ambientes de participação (formais e informais) e a sua cocriação; as formas de *traduzir* o diálogo que se estabelece entre crianças e adultos (nos dois sentidos); as estruturas de governo e o seu papel facilitador ou inibidor da participação dos jovens; a cidadania exercida pelas crianças e jovens; a formação do *capital social* que advém pela participação dos jovens; ou o papel dos sentimentos na participação, na cidadania e no exercício do poder. (Hinton, 2006; Mannion, 2007; Jupp, 2008; Tisdall e Liebel, 2008; Percy-Smith, 2010; Percy-Smith e Thomas, 2010; Jupp Kina, 2012; Thomas, 2012; Tisdall e Punch, 2012; Wood, 2013). Ao autor desta tese parece haver ainda mais alguns aspetos a explorar no futuro debate sobre a participação dos jovens, nomeadamente: a relação entre a participação dos jovens e a participação dos restantes cidadãos na mesma comunidade (como se desenvolvem e como se influenciam mutuamente); o impacto da

participação na construção do *capital humano* e o seu efeito no médio-longo prazo; o papel da participação dos jovens na mudança de culturas de participação das comunidades; ou ainda de como é a participação vista pelas crianças/jovens.

É na senda dos desafios colocados pelas reflexões antes feitas e pelas pistas abertas nos debates mais recentes que se propõe um novo olhar de enquadramento sobre a participação dos jovens nas comunidades. A proposta de referencial de análise sugere deixar de ter o olhar *fixo* nos jovens (quando se trate da sua participação) passando a abranger outros aspetos que condicionam e moldam a possibilidade dessa participação se concretizar.

Nesse sentido, o referencial foca em dois elementos principais do *tabuleiro* onde se joga a participação dos jovens nas comunidades: por um lado, os limites (o contexto), com contornos do tipo político-institucional e sociocultural; por outro, os *episódios* de participação (porque o somatório desses *episódios* vai construindo o capital de experiência e conhecimento dos indivíduos e do coletivo). Estes dois elementos são tomados à escala *micro* já que, tal como acontece na literatura mais recente (por exemplo, Brownill e Parker, 2010 ou Healey, 2012), se defende que a escala local se constitui como ambiente privilegiado para a ocorrência de *episódios* significativos e onde se poderão explorar com mais propriedade as dinâmicas e contradições inerentes aos contextos específicos. Os dois elementos referidos são encarados como entidades dinâmicas que se influenciam mutuamente, e sobre os quais é possível intervir, de forma mais ou menos intencional.

O referencial proposto procura contribuir para colmatar o propalado *fosso* existente entre teoria e prática ao dar um enfoque aos *episódios* participativos mas dando destaque também ao enquadramento onde estes ocorrem e à existência do que se identifica como *componentes críticas de contexto* (os limites do *tabuleiro*): *Dinâmicas jovem-adulto*; *O cidadão e o coletivo*; *Governança local*; e *Contexto supra-local*. Dentro de cada uma destas componentes, que traduzem as dinâmicas socioculturais e político-institucionais, *arrumam-se* um conjunto de tópicos que podem ser mais ou menos significativos para a ocorrência (ou não) de *episódios* de participação, e que são passíveis de ser objeto de investigação mais aprofundada (isoladamente e/ou nas relações entre si). (Quadro 58)

Quadro 58 – Componentes da proposta de referencial de análise e respetivos conteúdos

Componentes		Conteúdos
<b>1. Componentes críticas de contexto</b>		
Sociocultural	O cidadão e o coletivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cidadania</li> <li>– Culturas e práticas de participação</li> <li>– Capital social</li> </ul>
	Dinâmicas jovem-adulto	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Como são vistas as crianças</li> <li>– Relações e diálogo intergeracionais</li> <li>– Adultos como aliados (o papel dos adultos)</li> <li>– Capacitação dos jovens</li> </ul>
Político-institucional	Governança local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normativa</li> <li>– Estruturas</li> <li>– Práticas e processos</li> <li>– Recursos</li> </ul>
	Contexto supra-local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normativa supra-local</li> <li>– Relações multinível</li> <li>– Atores e movimentos de nível nacional ou internacional</li> </ul>
<b>2. Episódios de participação</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Frequência e tipologia</li> <li>– Espaços de participação</li> <li>– Qualidade e intencionalidade</li> <li>– Impactos</li> <li>– Técnicas ajustadas às crianças/jovens</li> </ul>

Este referencial permite que cada um dos seus elementos (e componentes) possa ser abordado de duas maneiras: ao nível prático, promovendo intervenções (sobretudo ao nível local) que façam variar o perímetro ou popular o interior com episódios diversos; ao nível teórico, deixando o caminho aberto para dar sequência às reflexões mais recentes ou iniciar outras (decorrentes da prática ou não), e sugerindo algumas ligações existentes entre os diferentes temas.

## 6.2. A PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS NO PLANEAMENTO. POSSIBILIDADES EM PORTUGAL

Como referido anteriormente, a temática da participação dos jovens tem um carácter transversal, tendo sido objeto de investigação e aplicação em campos tão diversos como os cuidados de saúde, o ambiente e planeamento urbano, a escola, o governo local e as instituições representativas, o comércio, as organizações de juventude e do 3º setor, a vida comunitária, o associativismo, os serviços públicos, a assistência social, ou a família. No âmbito deste trabalho de investigação o interesse centrava-se na participação dos jovens na *cidade* (entendida no seu sentido lato), não apenas como utilizadores, mas sobretudo como atores dos processos coletivos (formais e informais) que a moldam. Procuraram-se pois explorar as várias vertentes dessa participação, as temáticas associadas e as estratégias passíveis de serem utilizadas, também no contexto português.

Uma primeira constatação relevante foi a do amplo consenso internacional, ao nível institucional, sobre a necessidade de envolver os jovens na vida das comunidades e dos territórios que habitam. Apesar dos enfoques variarem, as principais instituições e agências internacionais têm sido pródigas na produção de pareceres, recomendações e resoluções, ou organização de iniciativas e conferências que incentivam uma maior participação dos jovens; é o caso das Nações Unidas (e de várias das suas agências), do Conselho da Europa ou da União Europeia (de vários dos seus órgãos). Relativamente à primeira, e na perspetiva da participação dos jovens ao nível urbano, sobressaem duas iniciativas que têm tido repercussão mundial: a iniciativa *Child-Friendly Cities*, promovida pela UNICEF, baseada na implementação dos direitos da criança, e o projeto *Growing Up in Cities*, iniciado pela UNESCO, que explora a relação das crianças e jovens com os ambientes em que vivem e que moldam as suas identidades. As motivações para abordar este assunto e as perspetivas adotadas têm sido diferentes consoante as instituições (e o âmbito em que operam) abrangendo aspetos ligados à importância do efetivo, à sustentabilidade, às condições de vida, à empregabilidade, à cidadania, à democracia, aos direitos, aos serviços ou à família. Ou seja, verifica-se a existência de uma *cobertura institucional*, ao nível internacional, dos diferentes domínios que têm sido explorados relativamente à participação dos jovens.

Se existe um consenso, do ponto de vista do princípio, relativamente à participação das crianças e jovens nas suas comunidades, a sua tradução concreta apresenta cambiantes significativos que são provocados por dois fatores essenciais, relacionados: os contextos onde essa participação se faz (ou pode fazer), e o entendimento do que pode ser considerado participação dos jovens. O contexto e a forma como as crianças são vistas na *cidade* (ou seja, exercendo um determinado tipo de cidadania) são determinantes na maior ou menor abertura à sua *presença* ativa e no acolhimento dos seus potenciais contributos. Em comunidades que as veem apenas como recetoras (de conhecimento ou de proteção), o seu raio de ação é limitado; o contrário ocorrerá em comunidades que as reconhecem enquanto indivíduos que, apesar de estarem num processo acelerado de desenvolvimento, possuem necessidades, experiências e capacidades próprias que podem acrescentar valor aos processos coletivos. A este aspeto mais cultural juntam-se condições do tipo socioeconómico ou político, sendo que a combinação de todos estes fatores

compõe uma grande variedade de contextos que se revelam facilitadores ou inibidores da inclusão dos jovens na vida da comunidade. Tal acaba também por influenciar o entendimento do que é ter os jovens a participar, a intensidade com que essa participação é exercida e os domínios onde se espera que tal aconteça.

Apesar das variações em função do contexto (e por causa delas), as oportunidades de envolvimento nos assuntos coletivos variam, podendo tomar formas diversas: no associativismo, na mobilização política e social, no planeamento comunitário, no desenvolvimento de serviços, em projetos de desenvolvimento local, no voluntariado, na participação em órgãos de representação e, não menos importante, na presença e utilização dos espaços comuns na cidade. Este último aspeto serve para relembrar que a participação na *cidade* não se limita às ocasiões formais e estruturadas mas inclui outras mais informais e espontâneas que advêm da vivência e atividades do quotidiano. Aliás, quando se fala da participação dos jovens, estas abordagens mais informais e episódicas ganha uma especial relevância porquanto se reconhece um desajuste nas estruturas de participação que são disponibilizadas (sobretudo) pelos adultos e que tendem a *mimar* as formas mais tradicionais de abordar esta prática (Thomas, 2007). Estas são pouco compatíveis com os novos padrões de participação dos jovens (e não só), a qual acontece de forma “menos continuada e mais pragmática; mais intensa, mas relativamente a causas específicas e em momentos bem definidos” (Viegas e Santos, 2010). Por este motivo, a leitura que é feita de que “existe um decréscimo de participação” tem de ser encarada com cautela já que depende do referencial de que se parte: se estiverem em causa as ocasiões formais e tradicionais tal poderá ser verdade, mas se se incluírem as novas formas de participação, verifica-se que até existe um aumento. O que acontece é que a participação se está a transferir para outros *espaços* e outros *tempos*, seguindo os caminhos de fluidez associados a um mundo em acelerada mudança.

A análise da **relação entre as crianças e a cidade**, no seu lado mais físico, suscita um conjunto de considerações relevantes para a temática da participação. A mais elementar consideração respeita ao facto, algumas vezes esquecido, de as crianças serem utilizadoras da cidade (dos espaços que lhes são dedicados e dos outros) sendo por ela serem influenciadas: no seu comportamento, nas suas atividades, nas relações que estabelecem, e no seu desenvolvimento pessoal. A cidade é pois um ambiente de aprendizagem e socialização, isto é, um espaço onde se constrói o *capital humano* e o *capital social*, sendo este potencial educativo reconhecido por vários autores (Checkoway *et al*, 1995; Hart *et al*, 1996; Bartlett, 2002; Camino e Zeldin, 2002; Malho, 2004) e iniciativas (ex: Movimento Cidades Educadoras). Este reconhecimento tem motivado um olhar atento sobre as características que uma cidade deve reunir para ser considerada *amiga das crianças*, isto é, um local que reúna as condições para acolher e estimular as crianças e o seu desenvolvimento. Estas condições passam por aspetos como a segurança (ainda que permitindo alguma dose de risco), a aventura, a autonomia, a acessibilidade, a diversidade (de pessoas e lugares), os espaços verdes, a socialização, o convívio, os serviços essenciais, as relações familiares, a identidade comunitária, a existência de estruturas de apoio institucionais, e a possibilidade de participar (Chawla, 2002a; Driskell; 2002; Francis e Lorenzo, 2002; UNICEF, 2004a; Horelli, 2007). Mas uma observação do que se passa nas cidades, sobretudo no mundo ocidental, leva a uma segunda consideração significativa para a possibilidade de ter os jovens a participar: o facto de as crianças e jovens se estarem a tornar cada vez mais *invisíveis*. Tal fenómeno ocorre por um crescente confinamento das crianças a *espaços próprios* (a casa, a escola, o parque infantil), sendo que a própria deslocação entre esses espaços é feita de forma controlada e protegida (o automóvel privado, o autocarro). Tal provoca uma diminuição importante das oportunidades de experienciar a cidade nos seus diferentes espaços, bem como de interagir de forma direta e real com as pessoas que não são das suas relações habituais, nomeadamente de outras gerações (Simpson, 1997; Tonucci e Rissotto, 2001; Francis e Lorenzo, 2002; Torres, 2010). E o mesmo acontece com colegas ou amigos da mesma geração com os quais as relações (fora da escola) de facto existem mas têm uma importante componente denominada de

*virtual*. Estas relações, não sendo necessariamente mais fracas, não são moldadas nas experiências espontâneas concretas que têm o território como base. A consequência da referida *invisibilidade* é o enfraquecimento da ligação dos jovens com as suas comunidades locais. Neste quadro, trazer os jovens a participar nos assuntos da comunidade, e no planeamento do seu território, pode desempenhar um papel fundamental no restauro dessa ligação enfraquecida.

Dentro de um esforço mais lato de restabelecer a ligação entre os jovens e as suas comunidades, partilha-se nesta tese a convicção de que o território pode desempenhar um papel insubstituível como *porta de entrada* a uma maior participação. Esse papel resulta do seu carácter tangível, concreto, multissensorial e próximo, que se experiencia nas vivências do quotidiano, sendo por isso mais fácil de apreender pelos jovens os assuntos que lhe estão associados (Hart, 1997; Driskell, 2002; Bartlett, 2002). E, como evidenciam Mathews e Limb (1999), essas experiências são vividas de forma diferente pelos jovens e pelos adultos, o que faz com que as perspetivas que desenvolvem sobre o território sejam necessariamente diferentes. Esta é uma das **razões para ter as crianças e jovens a participar no planeamento do território** mas a literatura aponta muitas outras, entre as quais se podem destacar: a possibilidade de contacto com a cultura coletiva que molda o espaço, e de poder contribuir para a construção da mesma (Bartlett, 2002; Malho, 2004); o potencial papel de *catalisador* da participação dos adultos (pais e professores, por exemplo) (Davidovitch-Martón, 2007); o poder educativo das experiências participativas e o seu contributo para um sentimento de pertença à *cidade* (Hart *et al*, 1996; Adams e Ingham, 1998; Tonucci, 2001; Bartlett, 2002; Mathews, 2003; Knowles-Yáñez, 2005); o facto de as gerações mais novas serem as que vão experienciar durante mais tempo as decisões que se tomem hoje no contexto do planeamento (Chawla, 2002; Driskell, 2002; Frank, 2006; Davidovitch-Martón, 2007); o valor dos contributos dados pelas crianças, quando lhes é dada a oportunidade, que abrangem domínios de interesse para toda a comunidade (Horelli, 1997; Tonucci e Rissotto, 2001; Driskell, 2002; Mathews, 2003; Cameron & Grant-Smith, 2005; Davidovitch-Martón, 2007; Lund, 2007; Torres, 2010; Grant-Smith e Edwards, 2011; UN-Habitat, 2011); a maior qualidade de vida e justiça social que se atingem (para todos) quando se planeia tendo em conta as necessidades das crianças (Tonucci e Rissotto, 2001; Chawla, 2002; Driskell, 2002; Kjörholt, 2002); ou a garantia de um enfoque mais local quando se planeia com as crianças, por ser essa a escala do território que melhor conhecem (Bartlett, 2002; Chawla, 2002; Driskell, 2002; Kjörholt, 2002; Torres, 2010). Estas razões orientadas ao planeamento entroncam nas outras que foram referidas como estando na base da justificação para a participação dos jovens, de uma forma geral: de inclusão social, de aprofundamento da democracia e aprendizagem da cidadania, de melhoria geral da qualidade de vida, do desenvolvimento de competências pessoais, de sustentabilidade, de exercício dos direitos das crianças, ou educativas.

As razões para envolver as crianças no planeamento têm estado associadas ao grande número de experiências desenvolvidas ao longo de mais de 40 anos, sendo a justificação para a sua concretização ou resultando da respetiva avaliação. Os contributos e reflexões feitos ao longo desse tempo, feitas com base nas experiências realizadas, estiveram relacionados com áreas do saber que vão da psicologia ambiental à arquitetura paisagista, do desenvolvimento da criança ao planeamento do território, da geografia ao desenho urbano, da cidadania e responsabilidade social ao sentido de lugar, dos métodos de participação à perceção das crianças no espaço público (Francis e Lorenzo, 2002; Freeman e Aitken-Rose, 2005). Um aspeto a destacar neste percurso de 40 anos é a sucessão de **motivações** que foram surgindo para envolver as crianças no planeamento, associadas a formas diferentes de ver a atividade (o planeamento) e os atores principais envolvidos (crianças e adultos). Francis e Lorenzo (2002) identificam um conjunto de *lemas* que traduzem tal sucessão de motivações que foram coexistindo ao longo do tempo: de “crianças como planeadores” (a visão romântica), passando por “planeadores pelas crianças” (*advocacy planning*), “cientistas sociais pelas crianças” (baseado nas necessidades), “crianças que aprendem” (enfoque nos resultados educativos), “crianças enquanto cidadãos” (enfoque nos direitos

e na cidadania), “crianças como adultos” (enfoque institucionalista) e terminando com “participação com visão” (a participação como um exercício comunicativo, educativo e visionário). Estas motivações, que os autores referem ter coexistido, são ainda reconhecíveis na literatura mais recente sobre o tema da participação dos jovens no planeamento.

Esse tipo de literatura é profusa e rica do ponto de vista empírico mas os autores dividem-se quanto à solidez do conhecimento acumulado até ao presente. Enquanto uns afirmam que existe um bem estabelecido corpo de conhecimento sobre a participação das crianças e jovens (Francis e Lorenzo, 2002) outros referem que tal conhecimento não é sólido (Freeman e Aitken-Rose, 2005; Knowles-Yáñez, 2005), ou está ainda em desenvolvimento (Grant-Smith e Edwards, 2011), havendo domínios de pesquisa mais desenvolvidos que outros. A reflexão crítica sobre os processos e as práticas participativas, as suas limitações e as suas complexidades, parece ter assim vasto campo de progressão.

À falta de uma pesquisa sistemática e de um debate teórico consolidado, têm sido os resultados dos diversos projetos e iniciativas práticas a identificar os principais **benefícios da participação das crianças** nos processos de organização e melhoramento do ambiente urbano. Tais benefícios, que se entrecruzam com as razões aduzidas para justificar a relevância da participação dos cidadãos em geral, são de dois tipos principais: benefícios para o processo e benefícios psicossociais (Checkoway *et al*, 1995). Os primeiros contemplam a inclusão de perspetivas novas e mais criatividade, o *know-how* específico em alguns domínios, abordagens independentes das forças dominantes (nomeadamente do tipo económico), possibilidade de responder melhor às necessidades dum grupo social numeroso, garantia de abordagens e propostas mais práticas, potencial de *contágio* de outros atores adultos, maior abertura à utilização de meios de base tecnológica, e efeitos positivos na qualidade da participação no médio-longo prazo (por via da experiência adquirida). Quanto aos benefícios psicossociais, estes refletem-se nas crianças, na comunidade e na organização/instituição que promove a participação. Os benefícios para as crianças estão na linha da capacitação pessoal e da construção do *capital humano*, situando-se ao nível da aquisição de conhecimentos e competências, por um lado, e do desenvolvimento de atitudes e comportamentos, por outro (Frank, 2006). Tais benefícios incluem o reforço da autoestima e identidade, o desenvolvimento de responsabilidade cívica e competência social, o aumento da confiança nas capacidades próprias, a abertura de espírito, o aumento do conhecimento local, e o desenvolvimento de competências práticas ligadas ao planeamento (desenho ou comunicação, por ex.) ou organizacionais (Checkoway *et al*, 1995; Hart, 1997; Driskell, 2002; Frank, 2006). Os benefícios para a comunidade, para lá dos que resultam do enriquecimento do processo em causa, não se limitam aos aspetos que têm impacto na construção do *capital social* (relações ou fixação de regras comuns, por ex.) e no reforço do sentido de comunidade e território comum, mas estendem-se à maior compreensão do mundo das crianças por parte dos adultos ou à aquisição de competências sociais por parte de todos os envolvidos (Driskell, 2002; Frank, 2006; Percy-Smith, 2010). Finalmente, as autoridades locais, através dos seus agentes principais (técnicos e políticos), beneficiam de várias maneiras: adquirem uma melhor compreensão das necessidades e assuntos das comunidades que servem; promovem melhores e mais sustentadas decisões ao nível do planeamento; têm a possibilidade de *fazer pedagogia* junto dos cidadãos sobre as complexidades dos processos de decisão inerentes ao desenvolvimento territorial; dispõem de uma oportunidade de implementação das diretrizes e espírito da CDC; podem envolver as crianças no esforço de implementação de modelos de desenvolvimento sustentável (à luz da Agenda 21); e possibilitam a criação de ambientes mais humanos e amigos das crianças (Driskell, 2002). A isto adicionam-se os potenciais impactos positivos ao nível da prática política no médio-longo prazo.

Apesar da variedade das justificações, dos reconhecidos benefícios, e do interesse crescente que a matéria vem atraindo, principalmente ao nível da investigação aplicada, o envolvimento das crianças no planeamento e *construção* do território está longe de ser uma prática comum, mesmo quando comparada com a participação dos adultos (Simpson, 1997; Freeman *et al*, 2003; Frank, 2006; Torres, 2010). Tal

acontece pela existência de um conjunto de **obstáculos e limitações**, de vários tipos e magnitudes, que têm vindo a ser identificados nos relatos das experiências concretas de participação dos jovens no planeamento. Tais obstáculos, referidos por diversos autores e organizações, radicam em duas dimensões principais interrelacionadas: a sociocultural e a estrutural/institucional.

Os obstáculos de cariz sociocultural têm duas expressões principais: uma delas é, de novo, a que se relaciona com a forma como as crianças e jovens são vistos, e como tal se reflete no planeamento. O confronto essencial dá-se entre aqueles que consideram que as crianças são indivíduos a necessitar de proteção e com autonomia limitada, e os que defendem que aqueles são possuidores de capacidades próprias e distintas, sendo capazes de contribuir na medida das mesmas. Para os primeiros não faz sentido ter os jovens a participar no planeamento, enquanto para os segundos eles são cidadãos hoje e devem ser incluídos. A segunda expressão forte dos obstáculos socioculturais diz respeito à própria cultura de planeamento e à dificuldade de introdução de práticas participativas no mesmo (Torres, 2010). Nas situações em que, como acontece no paradigma tradicional de planeamento, os técnicos continuam a ser vistos como os especialistas (exclusivos) em moldar o espaço para o benefício de todos, haverá muito pouco espaço para a inclusão do público em geral, e muito menos no que respeita às crianças. Se a esta abordagem se juntar o fenómeno da *invisibilidade* das crianças na vida e no espaço públicos, será natural que estas sejam esquecidas pelos especialistas na hora de tomar decisões sobre o território. Quanto aos obstáculos de origem estrutural/institucional, estes estão relacionados com as estruturas e processos formais que estão instalados e que são caracterizados por serem demasiado rígidos, complexos, hierárquicos, legalistas e dominados por interesses económicos (Horelli, 1998; Knowles-Yáñez, 2002; Freeman *et al*, 2003; Cele e van der Burgt, 2013), o que, conflituando com as normais prioridades e formas de estar dos jovens, os faz afastar das oportunidades e *espaços* de participação que são propostos. Ainda neste domínio há a destacar a elevada impreparação (formação e experiência) dos principais atores-chave (técnicos, políticos) para lidar com os jovens e trabalhar com eles. Tal manifesta-se, por exemplo, na escolha de métodos de trabalho desajustados ou na postura adotada e no tipo de linguagem utilizada. A participação mais regular das crianças obriga a repensar os processos de planeamento existentes (e outros), bem como a própria atitude dos agentes habitualmente envolvidos, já que o planeamento passa a ser visto como uma atividade interativa e relacional, em que técnicos e utilizadores trabalham em conjunto na definição do território.

A natureza e tipo dos obstáculos que se identifiquem num contexto particular condicionam a escolha das **estratégias para promover a inclusão das crianças no planeamento**. Nesse sentido, as mudanças a efetuar enquadram-se também nos domínios institucional e sociocultural. Do ponto de vista institucional, a intervenção pode fazer-se ao nível da normativa, dos processos, das estruturas, dos recursos disponibilizados ou das técnicas utilizadas, numa ligação direta aos mecanismos de governança em presença que, no âmbito deste trabalho, dizem respeito ao nível local/municipal. As intervenções a realizar, que são fortemente dependentes da vontade política e da colaboração técnica, podem incluir a adesão a iniciativas que questionem as práticas existentes e obriguem a pensar a cidade com as crianças em mente (como acontece com o projeto *Child Friendly Cities*), a alocação de recursos dedicados (financeiros e humanos), a abertura de estruturas de acompanhamento e consulta (para os jovens ou com lugares para eles), projetos de *job shadowing* (em que um jovem “segue” o trabalho dum técnico e age como seu consultor), processos de consulta ou *workshops* com o público escolar, reforço do uso das plataformas participativas e das redes sociais *online*, parcerias com associações juvenis, entre outras. No domínio sociocultural as mudanças são mais difíceis de fazer e lentas dado que se lida com a cultura duma comunidade, algo que se foi consolidando ao longo de um período largo de tempo. Mas as mudanças de atitude, sobretudo por parte dos adultos em posições-chave (políticas ou técnicas), são essenciais também para a concretização das melhorias ao nível institucional. O contributo para uma mudança gradual de mentalidade pode ser dado através de dois meios concretos: a organização sucessiva



de *episódios* (que consolida a cultura de participação) e a capacitação intencional dos atores, adultos e crianças (que constrói o *capital humano* e o *capital social*). Essa capacitação, para além de abranger o aspeto relacional e a educação para a participação, que é comum a adultos e jovens, tem ainda uma componente *técnica* que é diferente para cada um destes dois tipos de atores: os primeiros carecem de preparação sobre como lidar com os jovens e sobre os processos, as estruturas e as *ferramentas* que melhor servirão o propósito de os incluir nos exercícios de planeamento; os segundos beneficiam se tiverem mais conhecimento dos assuntos e das “problemáticas” tradicionalmente relacionadas com o planeamento. Com este propósito, um conjunto de atividades e projetos podem ser levadas a cabo no contexto escolar ou extraescolar.

A escolha das estratégias a adotar quando se queira fazer ou reforçar o envolvimento dos jovens no planeamento está fortemente dependente das condições de partida que inclui os contextos social, cultural ou institucional. Essas estratégias podem passar por provocar mudanças nos próprios contextos (por intervenções como as que foram referidas anteriormente) mas também por criar oportunidades reais para que a participação se vá fazendo, isto é, impulsionar a ocorrência de *episódios* de planeamento aos quais os jovens possam ser chamados e possam ir construindo a sua própria experiência individual e coletiva. Esses *episódios* podem variar em complexidade, em função do âmbito do exercício, podendo ir desde a participação no *planeamento de um projeto limitado* até ao envolvimento num *processo de planeamento abrangente*. Esta variável relaciona-se depois com a estratégia de participação que se adota, que pode variar entre a utilização de atividades próprias para o grupo das crianças e jovens e, no outro extremo, a integração total destas nas oportunidades de participação que são disponibilizadas ao público em geral. Entre estes dois extremos, existe uma variedade de abordagens mistas que podem ser adotadas devendo a escolha ser objeto de uma ponderação à luz de um conjunto de critérios que incluem os objetivos a atingir, o público a abranger, as implicações institucionais, o faseamento, as técnicas a utilizar, ou a informação a circular (Brody *et al*, 2003). Um conjunto de autores, baseados nos resultados de várias experiências aplicadas, sugere que os órgãos de governo de nível local/municipal que queiram impulsionar as práticas participativas com os jovens no planeamento devem conferir importância a um conjunto de elementos como sejam: a formação dos jovens e dos adultos (técnicos e políticos); a inclusão das necessidades específicas dos jovens nas *agendas* de planeamento (através do seu contributo direto); o reforço da participação pública no planeamento e, dentro desta, a *institucionalização* da participação dos jovens; o trabalho em parceria com outros atores, em particular a escola; a utilização de métodos e estilos de trabalho adequados aos jovens; o trabalho a nível local e a necessidade de ajuste das estruturas e dos processos; ou o aproveitamento das oportunidades originárias de enquadramentos supra-locais (nacional ou internacional). (Adams e Ingham, 1998; Chawla, 2002; Frank, 2006)

Com base nestas reflexões e tendo em conta o referencial de análise proposto neste trabalho, podem ser identificadas um conjunto de estratégias de envolvimento dos jovens na atividade do planeamento, a ser adotadas separadamente ou em articulação. Tais estratégias incidem tanto na transformação/utilização das condições de contexto como no uso (mais frequente e com maior qualidade) de *episódios* de planeamento.

E em Portugal? Que ligações existem entre as reflexões feitas e o contexto português? Que possibilidades e oportunidades existem ou podem ser construídas para ter as crianças e jovens a participar no planeamento das suas comunidades? No **capítulo 4** procura-se dar resposta a estas questões começando por notar que as razões que a literatura internacional aponta para essa participação se aplicam na realidade portuguesa, mesmo que nesta se verifique que o efetivo das gerações mais novas tem vindo a diminuir nos últimos anos, e o seu peso relativo é inferior ao que acontece na generalidade do mundo (nomeadamente o do hemisfério norte com o qual se deve comparar), apresentando valores da ordem

dos 20% (10% se se considerarem os indivíduos entre os 10 e 19 anos de idade). Apesar disso, consideram-se pertinentes as razões ligadas à coesão social (e às relações intergeracionais), à sustentabilidade, à relevância dos serviços públicos, aos direitos das crianças, à qualidade de vida, à capacitação individual e à formação, ao aprofundamento da democracia, ou ao desenvolvimento da cidadania ativa. E em Portugal assumem ainda particular importância aspetos ligados ao necessário impulso nas culturas de território e de ordenamento do território (Ferrão, 2011) e de participação, relacionadas com os aspetos educativos das experiências participativas e, em especial, com a educação para a cidadania, constituindo-se como um contributo para a valorização do *capital humano* e do *capital social*.

A possibilidade de ter as crianças e jovens a participar no planeamento em Portugal ao nível local carece duma análise do contexto respetivo. Neste trabalho procurou fazer-se uma análise do contexto geral, nomeadamente nos aspetos relacionados com as *componentes críticas* tal como referidas no referencial de análise proposto: o lugar das crianças na sociedade portuguesa, a cultura de participação no país, e o enquadramento institucional que molda a forma de fazer planeamento em Portugal. Apesar de existirem sinais positivos em alguns domínios, conclui-se que o panorama geral não é dos mais favoráveis, havendo aspetos de contexto que necessitam ser desenvolvidos.

A **forma como as crianças e jovens são vistas pelas sociedades/comunidades** é um dos fatores determinantes para a possibilidade da sua participação. O *retrato* das crianças e jovens vistas aos olhos dos portugueses não está feito de forma inequívoca e objetiva, não sendo a literatura pródiga sobre o assunto. E com a crescente “pluralização dos modos de ser criança” (Sarmento, 2004) tal tarefa pode revelar-se cada vez mais difícil. Neste trabalho esboçou-se esse *retrato* através de um conjunto de olhares mais setoriais. O contexto legislativo é bastante abrangente no que toca à promoção da infância e proteção das crianças, e o conjunto de diplomas existentes configura a existência de um cuidado institucional sobre as questões da *proteção* e da *provisão* embora, como sublinha Sarmento (2008), deixe de fora o terceiro *P*, tal como é definido na Convenção dos Direitos da Criança, o da *participação* das crianças. Também ao nível social se tem verificado um cuidado particular, por parte da Administração, com a inclusão e a pobreza, no sentido de minimizar os seus efeitos sobre as gerações mais novas; e os progressos ao nível dos cuidados de saúde materno-infantil e no combate ao trabalho infantil são assinaláveis. Do ponto de vista cultural a realidade portuguesa não é muito diferente das outras do mundo ocidental: ao nível da educação formal, os níveis de escolarização são elevados, sendo o resto da *formação pessoal* muito moldada pelos *media* e por contactos com os pares que são feitos à distância e não, como antes, em espaços reais e tempos espontâneos e informais; tal tem consequências na forma como o mundo é percecionado e com as ligações que com ele se estabelecem. Mas, como refere Sarmento (2008), existe um interesse da sociedade portuguesa nas *suas* crianças, sendo estas credoras de um capital de esperança para um futuro melhor, que se sobrepõe às circunstâncias menos positivas a que vão aparecendo associadas (bullying, violência, indisciplina, comportamentos antissociais, desinteresse...). Essa convicção de que será essa geração, mais qualificada e criativa, a transformar a sociedade portuguesa e a fazê-la progredir pode constituir um ponto de partida favorável à sua maior inclusão nos assuntos da *esfera* pública e do planeamento em particular.

Um outro aspeto importante no que respeita ao contexto é o da **cultura e práticas de participação**. A julgar pelos estudos feitos em Portugal relativos a mecanismos tradicionais de participação, essa cultura é baixa (Pedro-Rêgo e Simplício, 2004) quer a nível político, cívico ou associativo, com a exceção das associações desportivas, recreativas e religiosas (Viegas e Santos, 2010). Tal afirmação não diz respeito apenas ao aspeto quantitativo da participação mas também à qualidade dos contributos e intervenções que nem sempre se regem por critérios de racionalidade, objetividade ou busca de um bem comum. Entre as causas para os baixos níveis de participação pública são mencionadas a continuada e forte dependência do Estado (incluindo durante o regime de ditadura que o país viveu), que motivou uma

incipiente cultura cívica, a falta de recursos (materiais, financeiros e humanos), a fraca cultura de participação também ao nível familiar (no domínio privado), ou os níveis de educação (nomeadamente das gerações mais velhas) (Carvalho, 2011; Pedro-Rêgo e Simplício, 2004).

Uma variável que é relevante para a existência de maiores níveis de participação pública, de acordo com alguns autores, é a *proximidade* existente entre os cidadãos e o assunto em causa, o que tem reflexos particulares quando se trate do território. Ao trabalhar a um nível mais local as probabilidades de conseguir atrair cidadãos a dar o seu contributo tenderá a aumentar em virtude da sua maior ligação e conhecimento dos assuntos em debate. As ligações de proximidade interpessoal e com o meio tendem a ter efeitos mobilizadores nos cidadãos. Não se trata apenas de estar a tomar decisões sobre assuntos do seu interesse (individual e coletivo) mas também de se estar a debater temas sobre os quais os cidadãos se podem considerar *especialistas* por via do seu contacto quotidiano com os mesmos. E isso deixará os cidadãos mais confiantes para participar. É por esse motivo que se defende que o planeamento do território ao nível local constitui uma *porta de entrada* privilegiada para aumentar a participação dos cidadãos na condução dos destinos da sua comunidade, numa ótica de governança.

No que respeita especificamente à participação de crianças e jovens, esta é muito pouco reconhecida no quadro legislativo vigente e pouco estudada em Portugal, do ponto de vista científico (Sarmiento *et al*, 2007). Uma vez mais, as análises existentes baseiam-se nas oportunidades e mecanismos tradicionais de participação; e desse ponto de vista esta pode ser considerada fraca do ponto de vista político, social ou cívico. Mas, como já referido, a leitura dos estudos em que se baseia tal afirmação (por exemplo IPJ, 2005) tem de ser feita com cautela já que não contempla as novas formas de participação mais “individualistas e episódicas” (Council of Europe, 2008), particularmente disseminadas entre os jovens (boicotes, redes de apoio, petições, uso da internet, militância em *novos movimentos sociais*). Dir-se-ia pois que contrariamente ao discurso dominante, os jovens têm interesse pelos assuntos públicos e estão disponíveis para se envolver e contribuir, mas não necessariamente usando os sistemas e estruturas formais de participação e tomada de decisão que existem atualmente (tal como acontece com os adultos). Uma participação efetiva obrigará a *ir de encontro aos jovens* e a utilizar métodos e linguagens que lhes sejam familiares. O que as experiências nos dizem é que é preciso *jogar no território* (mental, social, afetivo, geográfico) onde os jovens se encontram. As dinâmicas mais estruturadas de participação de crianças em Portugal (Conselhos Municipais da Juventude, Orçamento Participativo de Crianças e Jovens e Agenda 21 Escolar), apesar de constituírem um princípio encorajador, tendem ainda a replicar os mecanismos e rotinas utilizadas com os adultos (em particular a primeira). Não obstante o caráter limitado destas iniciativas (cuja avaliação do impacto ainda está por fazer) elas têm potencial para serem integradas num esforço maior que um município queira empreender no sentido de promover uma participação mais ativa dos jovens nos assuntos públicos.

Investigar a possibilidade da participação dos jovens no planeamento ao nível local implica um olhar sobre o panorama da **gestão territorial em Portugal e o lugar da participação pública** nessa atividade. As análises feitas à situação do planeamento e gestão do território em Portugal apontam para alguns aspetos especialmente determinantes e desfavoráveis (que confirmam o panorama apontado na literatura internacional): lentidão e opacidade dos processos; burocracia; centralismo por parte da Administração; desarticulação entre planos e agentes envolvidos; rigidez; demasiada atenção na conceção dos planos (por oposição à sua implementação); fraca capacitação técnica dos agentes envolvidos, ou a rigidez e complexidade da legislação. (Ferrão, 2006; MAOTDR, 2007; Pereira, 2009). Ou seja, um *ambiente* pouco convidativo para receber contributos dos cidadãos (incluindo os mais jovens) e que tem repercussões também na atividade do planeamento que se leva a efeito ao nível local. Mas um dos maiores desafios, apontado por diversos autores (e em documentos oficiais) é o da insuficiente cultura cívica e a falta de participação dos cidadãos, a que se junta a falta de uma cultura territorial. A fim de ultrapassar tais lacunas, os mesmos autores referem a necessidade de atuar ao nível das aprendizagens,

incluindo nesse processo as crianças e jovens, por forma a promover uma mudança gradual de mentalidades.

É neste quadro de desafios significativos que se vai fazendo o planeamento em Portugal, em particular no nível municipal. Esta atividade continua a ser vista como essencialmente técnica e objetiva, sendo promovida pelo Estado através dos órgãos de governo relevantes, e conduzida por um corpo de *especialistas*, sob uma capa de desejada neutralidade. Na prática (nomeadamente ao nível municipal, mas não só) continua a encarar-se o processo de elaboração de um plano como uma sequência ordenada de fases, com um forte pendor técnico e alguma influência política (expressa de modo formal ou informal). Esta forma de abordar o planeamento encontra dificuldades em se adaptar a um mundo em acelerada mudança, sendo um dos sinais da mesma a multiplicação de atores ativos na esfera pública e a diversidade de interesses públicos e privados que é necessário articular.

No que diz respeito à elaboração de planos, sendo certo que estão previstas algumas oportunidades de participação pública no decorrer do processo, o controlo último das decisões pertence sempre à Administração, sendo escassa a influência real do *público* na tomada de decisão (Cardoso e Vázquez, 2007). A legislação prevê três oportunidades para o *público* (nos diferentes grupos em que se organiza) poder intervir no processo, sendo que aos privados (cidadãos, associações, empresas) apenas duas estão disponíveis: *participação preventiva*, *participação sucessiva* (inquérito público) e *acompanhamento* (na concertação de interesses, da qual os cidadãos estão afastados). Este pode considerar-se como o *nível mínimo* de participação, pois nada impede que a Administração, enquanto promotora das iniciativas de participação pública, vá para além do que está consignado na lei. Mas mesmo dentro deste quadro mínimo a utilização dos momentos são diferenciados: a *participação preventiva* é frequentemente não mais do que um procedimento de divulgação externa do início do processo de elaboração do plano, no qual não se faz qualquer investimento ativo para recolha de sugestões e propostas; a *participação sucessiva* concentra-se no inquérito público, operação em que se usam métodos e linguagem de eficácia duvidosa e onde se acumulam tensões ao basear-se no comentário de uma proposta praticamente acabada e, portanto, com escassas possibilidades de mudanças substanciais por parte da Administração; finalmente, o *acompanhamento* revela-se um intrincado e difícil exercício de articulação de interesses (considerando-se apenas os públicos) que nem sempre têm em conta a realidade local e as suas necessidades concretas.

Os três *momentos de participação* (Oliveira, 2004) acima referidos têm assim relevância diferente na prática das autarquias que privilegiam, para além do direito à informação, a *participação sucessiva* através dos momentos de discussão pública (Vasconcelos *et al*, 2009). A *participação preventiva* seria mais eficaz que a *sucessiva*, mas pode ser considerada mais trabalhosa (Correia, 1997; Craveiro e Nunes da Silva, 2000) e esta pode ser uma das razões do menor *investimento* que nela se faz. No entanto, mesmo no quadro do atual sistema, uma utilização mais extensiva desta poderia constituir uma oportunidade para explorar um aumento da contribuição substantiva dos cidadãos nos processos de planeamento e gestão do território. Porque, na realidade, a prática da participação nesses processos limita-se, na maior parte dos casos, a um exercício formal de consulta controlado pela Administração, em vez de ser um tempo de diálogo e negociação (Cardoso e Vázquez, 2007). É por essa razão que há autores que consideram que os momentos de participação pública previstos são mais uma forma de legitimação do resultado final dum processo de planeamento do que uma oportunidade de lhe conferir qualidade, ou mesmo de criar sentido de comunidade. Tal dá origem a um perigoso sentimento de que as oportunidades de participação “não servem para nada”.

Tendo em conta o lugar que as crianças e jovens ocupam na sociedade portuguesa e como são vistos, a cultura de participação no país, e o enquadramento institucional que molda a forma de fazer planeamento em Portugal, pode avançar-se para a proposição de formas de reforçar **a ligação entre os jovens e o território**, incluindo o seu envolvimento no planeamento do mesmo.

Tomando como base o referencial proposto no capítulo 3, sugere-se que uma maior participação dos jovens no planeamento em Portugal passe por intervenções ao nível das *componentes críticas de contexto* (de modo a melhorar as condições existentes), e também pela realização de um número crescente de *episódios* de planeamento que constituam contributos para o aumento do *capital social* e da cultura de participação (para além dos resultados diretos que possam trazer). Defende-se que estas intervenções se consubstanciem em iniciativas próprias, desenhadas para, dentro da realidade existente, atingirem determinados objetivos, mas também pelo aproveitamento das oportunidades existentes e das sinergias que se possam identificar em cada meio.

Essas oportunidades existem no *ambiente escolar* (por via curricular - disciplinas com óbvias ligações aos assuntos do território - ou extracurricular - projetos, clubes), nas iniciativas e projetos estruturados que visam a aproximação dos jovens às realidades locais (ex: Orçamento Participativo Jovem, Conselhos Municipais da Juventude, Agenda 21 Escolar, ou Cidades Amigas das Crianças), ou nos *momentos de participação* previstos nos processos formais de planeamento do território (*participação preventiva e sucessiva*), utilizando métodos e mecanismos apropriados a esse público-alvo. Estas oportunidades têm um valor educativo associado, com repercussões a médio-longo prazo (ao nível das culturas de território e de ordenamento do território, bem como da aquisição e uso de competências de cidadania), mas algumas permitem uma intervenção mais imediata, desde que convenientemente acolhidas e facilitadas.

O uso destas iniciativas (ou parte delas) poderá influenciar as condições de contexto (no sentido da sua melhoria), devendo ser complementadas com a adoção doutras estratégias dedicadas. O nível municipal tem a possibilidade de intervir de forma eficaz, assim o deseje, em algumas das componentes críticas do contexto, que dele dependem diretamente. Tal é o caso das componentes relacionadas 1) com a cidadania e as culturas e práticas de participação (“O cidadão e o coletivo”), 2) com a capacitação dos jovens, com o seu papel na comunidade com as relações intergeracionais (“Dinâmicas jovem-adulto”), e 3) com a normativa, as estruturas, os processos e os recursos (“Governança local”). Para cada uma destas podem ser identificadas estratégias passíveis de ser adotadas para impulsionar a participação dos jovens no planeamento, na realidade portuguesa.

### **6.3. EPISÓDIOS DE PARTICIPAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE ENVOLVIMENTO DOS JOVENS NO PLANEAMENTO**

Para além da ação sobre as condições de contexto, defende-se neste trabalho a importância da realização de *episódios* concretos que se constituam como oportunidades para envolver os jovens nos assuntos do planeamento. Tal posição é baseada nos efeitos educativos de tais ocasiões, que resultam da experiência direta, numa perspetiva de *aprender fazendo*. Nesse sentido, procuraram-se explorar as implicações e impactos de tal tipo de experiência através da promoção de um *episódio* concreto, tal como é relatado no **Capítulo 5**. A metodologia utilizada foi, na essência, aquela que serve de referência à realização de projetos mas o desenvolvimento das várias fases teve em consideração um conjunto de princípios baseados nas boas práticas da literatura internacional referente à participação dos jovens. A realização de tal projeto, que teve a duração de um ano, suscitou um conjunto de reflexões e permitiu extrair um número de ideias-força em jeito de conclusão. Estas ideias-força, não tendo a pretensão da generalização

em virtude do caráter limitado da experiência efetuada, dão indicações do que podem ser os aspetos mais marcantes na realização de experiências similares em Portugal. Os aspetos marcantes dizem respeito 1) à organização e implementação do *episódio* em si, bem como 2) ao contexto em que ocorre, sendo que em alguns casos existem fortes pontos de contacto entre os dois.

**No que respeita à organização do episódio**, uma **primeira** tensão detetada diz respeito à duração do mesmo. A realização de um projeto de maior duração, como foi o levado a efeito, acabou por ir contra a corrente que refere que os padrões de participação recentes são mais (individualistas e) *episódicos*. Tal poderá ter contribuído para a dificuldade de mobilização que se verificou e que obrigou a um esforço extra. Mas simultaneamente permitiu um trabalho de maior profundidade, que possibilitou dois resultados relevantes: uma maior apropriação do processo por parte dos jovens, e um impacto pessoal (nomeadamente em termos de aprendizagens) que não seria possível com uma experiência pontual. Aliás, poder-se-ia dizer que este tipo de participação mais pontual acaba por ser mais compatível com as práticas tradicionais de consulta pública (em que os cidadãos são chamados ocasionalmente), podendo tal facto constituir uma dificuldade na mudança para um outro paradigma de participação mais aprofundada. Do ponto de vista da dinâmica, os processos de mais longa duração abrem duas outras oportunidades significativas: por um lado, os jovens experienciam uma gradual *aprendizagem dos espaços* aplicando esse conhecimento em ocasiões que vão surgindo ao longo do processo; por outro lado, permite a retroalimentação dos resultados intermédios que se vão atingindo, enriquecendo o processo e credibilizando o mesmo aos olhos dos jovens.

Uma **segunda** tensão experimentada durante a realização do projeto foi a relacionada com a forma de participação: individual *vs* coletiva. Uma vez mais, a literatura refere a tendência individualista como padrão de participação mais recente mas o que se verifica é que nas idades mais jovens, sobretudo na adolescência, existe uma coexistência entre as dinâmicas individuais (ligadas à construção e afirmação da identidade) e as dinâmicas coletivas (em que os pares desempenham um papel importante, mas que também incluem outros grupos ou associações a que pertencem). A isto junta-se o facto de a autonomia dos jovens ser ainda limitada, o que faz com que estes não tenham o controlo total das decisões que queiram tomar. Tal tem reflexos a nível da atração e mobilização dos jovens para processos deste tipo. O aspeto ligado à dinâmica grupal pode fazer com que *participem todos* (do grupo) ou *não participa ninguém*. O aspeto da falta de autonomia reforça a importância de envolver os adultos que lhes estão mais perto (pais, professores, familiares) nos processos que se levem a efeito.

A questão do alcance da participação suscita uma **terceira** reflexão que configura um paradoxo: por um lado, pode ter-se a ambição de ter uma participação mais alargada possível (com muitos participantes), mas isso pode implicar a necessidade de, a partir de certo número e quando se trata de ocasiões presenciais, introduzir mecanismos de *controlo de multidões*, que acabam por ser contrários ao espírito colaborativo e comunicativo que se queira implementar. Isto significa que, no limite, quanto mais pessoas participarem menos (verdadeiramente) participativo se pode tornar o processo (a não ser que existam recursos que permitam que a equipa que o conduz se possa ir desmultiplicando). Este paradoxo pode ser generalizado aos processos participativos mas ganha especial acuidade quando se trabalha com jovens adolescentes, com quem o estabelecimento de uma relação personalizada é particularmente importante. Uma saída pode ser a coexistência de duas situações complementares: um grupo-base (limitado) de participantes que está envolvido em todo o projeto, e o envolvimento pontual (em sessões, ou através de consulta) de outros jovens fora do grupo-base. Esta solução foi experimentada no decorrer do projeto levado a cabo através de um inquérito à população escolar (recolhendo as opiniões sobre a vila) e da organização de uma sessão de em regime *traz um amigo* (para elaboração de propostas baseadas no diagnóstico efetuado).

Um **quarto** aspeto que pareceu emergir do *episódio* realizado é que as experiências colaborativas com crianças e jovens exigem ser *ainda mais colaborativas* do que podem/devem ser com um público adulto. Tal constatação baseia-se em dois fatores particularmente importantes quando se trabalha com este público-alvo (e que foram evidentes no projeto em causa): flexibilidade e comunicação. O primeiro está relacionado com a necessidade de deixar os processos *em aberto* para poderem ir acomodando, não só os legítimos interesses dos parceiros, mas sobretudo as mais diversas e criativas ideias que surjam da parte dos jovens, obrigando a modificar objetivos, planos de sessões ou dinâmicas previstas. Os aspetos comunicacionais, sendo importantes no trabalho com os adultos que se envolvam, são críticos quando se trata de atrair e reter as crianças e jovens. Esta vertente concretiza-se na produção de materiais para públicos diferenciados, no contacto pessoal, na manutenção das redes, ou na organização de sessões de divulgação. Qualquer um destes dois fatores (flexibilidade e comunicação) exige dos promotores um conjunto de valências técnicas e sociais que implica experiência (e formação adequada) e tempo, havendo vantagem na existência de uma equipa multidisciplinar.

A questão dos recursos necessários para a realização de *episódios* desta natureza motiva aliás uma **quinta** reflexão. A julgar pela experiência efetuada, os recursos humanos e o tempo são os elementos mais críticos para a concretização deste tipo de iniciativas já que os recursos financeiros necessários foram mínimos e os recursos materiais, apesar de abundantes, estiveram normalmente disponíveis. Os maiores desafios situam-se pois na existência de recursos humanos com as competências adequadas, ao nível comunicacional e relacional (aspetos amplamente abordado na literatura), mas também no tempo que é necessário em todas as fases do processo (por exemplo na produção de conteúdos, em reuniões e contactos, na manutenção das redes, em negociações, na recolha de materiais, ou no processamento e apresentação atempados dos resultados intermédios).

Dentro da importância que deve ser conferida aos recursos humanos que sustentam este tipo de *episódios* merece destaque o papel do *facilitador* na condução do processo, constituindo esta uma **sexta** reflexão. Mais do que em qualquer outro exercício participativo, o *facilitador* do processo e das sessões (em contacto mais direto com os jovens) precisa de garantir a dose certa de *intervenção* e de *recuo*, num equilíbrio nem sempre fácil de garantir. Por um lado, deve ser dado o *espaço* suficiente para os jovens fazerem descobertas, construírem propostas ou produzirem conteúdos, mas, por outro lado, é preciso garantir que os elementos fundamentais do projeto estão presentes e que a dinâmica se mantém. Existe pois uma fronteira quase impercetível que divide o acompanhamento que deve ser dado pelo *facilitador* nas diferentes tarefas e o assumir de um *controle* por parte deste de modo a nada falhar (ou aos jovens se sentirem amparados). Este papel fundamental vai assumindo diferentes matizes ao longo da implementação do projeto: nas fases iniciais ele(a) será mobilizador e comunicador; na etapa de Diagnóstico terá de fazer evidenciar o conhecimento que os próprios jovens têm e mostrar instrumentos que eles podem usar; na etapa de Análise dos dados terá um papel essencial em termos de revelar aspetos, encontrar semelhanças, identificar tendências ou padrões (que os participantes possam validar); na etapa de Elaboração de propostas deverá ser inspirador e moderador; na Apresentação será crucial em transmitir confiança e desdramatizar o eventual contacto com os atores políticos. Servirá assim de estimulador, árbitro e *agente de manutenção* da dinâmica e do ambiente.

Um **sétimo** aspeto respeita aos espaços utilizados na concretização do *episódio*. Podendo parecer um detalhe logístico, este aspeto assume uma importância grande no bom desenrolar do processo, tal como foi patente na experiência efetuada. As posturas e disponibilidades observadas nas sessões realizadas nos diversos locais variaram: nas salas de aula, apesar do esforço em criar um ambiente diferente no seu aspeto e disposição, os jovens tenderam a comportar-se como *alunos*, normalmente sujeitos a um ambiente disciplinar mais rígido (e por isso potenciador de reações disruptivas); no espaço próprio (o Espaço Infante-Juvenil) o ambiente foi de descontração, de apropriação do espaço e de adesão voluntária e ativa às propostas feitas; no trabalho de campo verificou-se um entusiasmo empenhado e a vontade de

explorar e descobrir; na sala de sessões da Câmara Municipal (aquando da apresentação pública) notou-se o empenhamento, sentido de responsabilidade e orgulho. Estas observações confirmaram o que vem referenciado em alguma literatura sobre o efeito significativo que o *ambiente* tem na forma como os jovens se sentem e como participam.

A utilização de um conjunto de métodos participativos com os jovens e a observação da sua eficácia e impacto no contexto do planeamento era um dos focos da investigação levada a cabo suscitando uma **oitava** conclusão: a aplicação de técnicas variadas e ativas recebe a invariável adesão por parte dos jovens, por se adaptar aos seus interesses e forma de estar. Para além de servir de fator de atratividade do projeto/iniciativa (permitindo *alimentar* o interesse), tais atividades permitem *extrair* dos jovens as suas opiniões, as suas ideias e os seus contributos, num espírito de *jogo*. Isto exige uma preparação cuidada das técnicas e instrumentos que melhor se adequem às diferentes fases do projeto (e ao tempo disponível para as sessões) e um esforço, posterior à sua aplicação, de *tradução* e síntese dos resultados. Mesmo a necessária componente mais *didática* (sobre as temáticas do território, dos planos ou da participação, por exemplo) precisa de ser abordada sobre esta perspetiva ativa e numa fase mais avançada do projeto de modo a ser-lhe reconhecida utilidade (fazendo a ligação com observações que já fizeram ou problemáticas por eles referidas). A duração das sessões presenciais é também um pormenor importante: sessões mais longas permitem melhores resultados já que há maior disponibilidade mental e mais tempo para vários tipos de atividade. A questão da variedade é importante na medida em que o público e os respetivos interesses são também diversos. Desse modo garantir-se-á o envolvimento de todos, mesmo que não seja em todas as atividades em simultâneo.

Uma **nona** reflexão diz respeito a um aspeto frequentemente negligenciado: a avaliação. Para além da carga negativa que a palavra comporta (nomeadamente para os jovens no contexto escolar), um foco exagerado nos resultados pode conter o risco de interromper os projetos e processos logo após a obtenção dos mesmos. Pode mesmo haver quem considere ser um desperdício *investir* mais tempo e recursos após atingir esses resultados finais. Num processo de envolvimento dos jovens que seja mais longo a realização de micro-avaliações intercalares (das atividades do projeto e não do grau de conhecimento dos participantes) permite ir fazendo ajustes e adaptações, num processo de melhoria contínua que beneficia o desenvolvimento do projeto, desmistifica o papel da avaliação (ao usar também métodos ativos e divertidos) e serve de exemplo aos jovens participantes. Esta avaliação contínua (mais ligada à dinâmica e desenvolvimento do projeto) articula com uma necessária avaliação final (quantitativa e qualitativa) que deve incluir todos os parceiros envolvidos. A adoção de mecanismos de avaliação assume particular importância num quadro em que, como se defende neste trabalho, se baseie um maior envolvimento dos jovens nos assuntos da cidade através da organização ou promoção de múltiplos e sucessivos *episódios* de participação. As aprendizagens adquiridas nuns *episódios*, serão úteis na organização dos próximos.

O **décimo** e último aspeto a sublinhar, que poderá ser um dos mais importantes, relaciona-se com os próprios jovens e a necessidade de os ter envolvidos nas decisões relativas ao projeto, desde as fases mais iniciais do mesmo. Na experiência efetuada no âmbito desta investigação tal foi evidente: os maiores insucessos verificados deveram-se a opções que foram tomadas assumindo que se sabia o que era bom e possível para os jovens (nomeadamente nos aspetos operacionais de marcação dos tempos e locais das sessões). Ou seja, verificou-se um caso típico de *estar a trabalhar para os jovens, mas não com os jovens*. Fará pois sentido que, se se reclama a possibilidade de os jovens estarem mais envolvidos nos processos de tomada de decisão das suas comunidades, se comece por lhes dar a oportunidade de participar nas decisões que dizem respeito à própria organização destes *episódios* de participação. Tal exige a postura de abertura e flexibilidade (antes referida) por parte do *facilitador* bem como um processo de aproximação e ambientação entre este e os jovens. Algo que, mais uma vez, exige tempo e dedicação.



Já **relativamente ao contexto** em que se promove o *episódio*, e tomando como base a experiência efetuada, podem ser referidas três considerações principais.

A **primeira** consideração importante é sobre o caráter indispensável do envolvimento de vários parceiros para a concretização de *episódios* de participação de jovens no planeamento. O envolvimento dos jovens obriga sempre a uma atitude colaborativa (ou ao menos facilitadora) por parte de um conjunto específico de adultos. Para além dos familiares (já referidos), dois outros parceiros sobressaem: a escola e a Administração (Câmara Municipal). A primeira pelo lugar que ocupa no quotidiano dos jovens, com implicações em termos do tempo pessoal e do uso do território, e a segunda por ser a entidade que superintende o objeto do planeamento e a gestão da maior parte das dinâmicas que lhe estão associadas. A Câmara Municipal pode assumir uma importância crítica no sucesso do processo em todas as suas fases: demonstrando vontade política, dando *cobertura institucional*, mobilizando outros parceiros, disponibilizando recursos e materiais, sabendo escutar (algo extremamente importante para os jovens), e sobretudo, assegurando continuidade, através de ações diretas ou criando condições para que outros *episódios* ocorram. Isto significa que, no contexto português, a Câmara Municipal continua a desempenhar um papel essencial e insubstituível na possibilidade de ter os jovens a participar no planeamento.

Um **segundo** aspeto, que parece ser independente das especificidades locais, diz respeito ao *encolhimento* do tempo disponível dos jovens e dos espaços que utilizam. Relativamente ao tempo, é patente a ocupação que é provocada pela atividade escolar (nos tempos letivos mas também nas exigências de estudo). A esta junta-se um conjunto de atividades complementares (de tipo educativo ou ocupacional), na escola (clubes, desporto escolar ou projetos específicos, por exemplo) ou fora dela (desporto, música, catequese, escuteiros, ou outras). Se a isto se acrescentar a necessidade de tempo com a família ou outro tipo de atividades sociais com amigos (virtual ou pessoalmente), verifica-se que o tempo disponível para atividades extra (como poderá ser um projeto de participação num processo de planeamento) é escasso, tendo ainda que ser disputado com uma grande quantidade de propostas que aparecem das mais variadas proveniências. Isso é uma dificuldade objetiva para a realização de *episódios* de maior duração (projetos), tendo sido observada no projeto relativo ao caso de estudo. Essa dificuldade pode dar força à ideia de aproveitar as dinâmicas existentes, ou disponíveis (como as apresentadas no Capítulo 4 para o contexto português), como alternativa ou complemento à proposição de mais uma iniciativa a *competir* com outras. Quanto à redução dos espaços que os jovens utilizam, amplamente retratada na literatura, ela limita a *experiência de território* que os jovens possam ter (e o âmbito das suas opiniões) mas, por outro lado, abre uma nova dimensão para estes *episódios* participativos: o de se constituírem como oportunidades de descoberta e exploração de territórios desconhecidos, sendo esse mais um motivo de atração para os jovens. Na experiência realizada foram vários os comentários do tipo “nunca tinha ido ali” ou “nunca tinha reparado naquilo”.

Quando se referem condições de contexto pode haver a tendência de pensar que se trata de aspetos exteriores às experiências (neste caso, os *episódios*) que condicionam a sua realização. A **terceira** reflexão digna de realce no que concerne ao contexto refere-se a uma das suas componentes que é interior ao *episódio* fazendo parte do mesmo: os jovens e as suas *culturas*. Não se trata das culturas juvenis no sentido lato (que também têm influência na forma como aderem e vivem as propostas que lhes são feitas) mas mais especificamente na *cultura de participação* e nos conhecimentos que possuem relacionados com o território (a *cultura de território*). A importância destes aspetos foi suscitada pelas reações dos jovens durante a experiência efetuada. Em primeiro lugar, a surpresa demonstrada, principalmente no início, às propostas das diferentes atividades, aos jogos, ao desarrumar das salas, ao tratamento pessoal menos autoritário, à possibilidade de opinar e de ser ouvido(a). Com a distância que é devida às generalizações, dir-se-ia que os próprios jovens não estão *preparados* para, numa situação em que estejam em relação com um adulto, a dinâmica dessa relação se basear no diálogo e na construção

conjunta, em atividades divertidas, ou no expressar de opiniões que são escutadas pelo outro. Tal poderá indiciar que um esforço de promoção da participação dos jovens através de métodos ativos deverá contar com uma certa *inércia participativa* inicial. O outro aspeto diz respeito aos conhecimentos elementares associados aos assuntos do território e que são úteis para uma melhor compreensão dos mesmos: leitura de mapas, conceitos básicos sobre elementos de desenho urbano ou composição arquitetónica, o reconhecimento das várias funções urbanas, aspetos de mobilidade, como se gere o território e o que é um plano, entre outros. Como referido anteriormente nesta tese, estes aspetos, que fazem parte da componente *didática* dos processos participativos com jovens, requerem treino que deve ser dado na altura certa do processo e usando métodos que sejam consistentes com as abordagens ativas que se advogam

#### 6.4. CONCLUSÃO E PISTAS PARA TRABALHO FUTURO

A investigação realizada no âmbito desta tese pretendeu responder a duas questões principais: **“Que possibilidades e impactos de uma participação de crianças e jovens nos processos de planeamento e gestão territoriais no contexto local português?”** e, complementarmente, **“Que papel pode tal desempenhar dentro de um esforço maior de melhorar a participação dos cidadãos nos mesmos?”**. Os ensinamentos decorrentes das experiências práticas realizadas ao longo dos últimos 40 anos provaram que existem um conjunto de benefícios para as comunidades, para as suas administrações e para os jovens, pela participação destes no planeamento dos territórios em que vivem. Em Portugal não são conhecidos casos em que tal matéria tenha sido abordada de forma estruturada e sistemática. Não obstante, as razões que a literatura aponta como justificando a participação dos jovens no planeamento revelam-se pertinentes no contexto português, nomeadamente quando referem a aprendizagem da cidadania, a inclusão e coesão social, a melhoria geral da qualidade de vida, o desenvolvimento de competências pessoais, a sustentabilidade, ou o desenvolvimento de uma cultura de participação.

Neste trabalho defende-se que a vertente educativa das experiências de participação envolvendo os jovens é um passo essencial para ultrapassar um *deficit cultural* que é estrutural, e de garantir a transição sustentada e tranquila para um inevitável regime de governança. E nesse esforço, o planeamento do território aparece como atividade privilegiada para atrair os indivíduos dessa categoria etária, promovendo uma maior ligação com as comunidades onde vivem. Para além disso, partilha-se a convicção de alguns autores quando referem que a participação dos jovens pode despoletar o interesse dos adultos, começando por aqueles que lhes estão mais próximos. As possibilidades para que a participação dos jovens nos assuntos das suas comunidades aconteça na realidade local portuguesa existem, mesmo que os contextos sociocultural e político-institucional deem sinais mistos (positivos e negativos) quanto ao perfil favorável das condições existentes.

Este trabalho identificou um conjunto de oportunidades, dentro do atual quadro, passíveis de ser aproveitadas e que podem (e devem) ser complementadas com outras iniciativas próprias, dentro de uma estratégia coordenada de intervenções. Essas intervenções, para serem eficazes na construção gradual de uma cultura de participação, devem ser de dois tipos: intervenções sobre as *componentes críticas de contexto*, e a organização de *episódios* de participação. A implementação dessa estratégia baseada em intervenções concretas implica o envolvimento de uma rede de atores locais, na qual as Câmaras Municipais desempenham um papel crítico.

A possibilidade de ter crianças e jovens envolvidas em processos relacionados com o território, e a aferição dos impactos respetivos, foi explorada através da organização de um *episódio* de participação de longa duração que envolveu 15 jovens de forma permanente e mais umas largas dezenas de forma

pontual. As observações efetuadas e os resultados alcançados permitiram confirmar aquela que era a hipótese de base desta investigação: **“os jovens têm contributos pertinentes e necessários a dar aos processos de planeamento das suas comunidades, se lhes for dada a possibilidade para tal e se forem usados os métodos adequados, beneficiando eles próprios e as comunidades de tal experiência”**. Tal pôde ser comprovado pelos contributos oportunos e realistas que foram dados pelos jovens (facto reconhecido pelos agentes ligados à Câmara Municipal); pela adesão sem reservas aos vários métodos ativos que foram sendo propostos; ou pelo reconhecimento da aquisição de um conjunto de competências e conhecimentos por parte dos jovens. Apesar do caráter limitado da experiência realizada, os seus resultados deram indicações positivas sobre a possibilidade e utilidade de uma maior participação dos jovens nos processos de planeamento e gestão do território.

Com este trabalho procurou-se dar um duplo contributo para o debate sobre a participação dos jovens. Por um lado, sugere-se uma nova perspetiva na abordagem da temática que enquadra as principais preocupações que emergiram dos debates teóricos mais recentes. Esse novo referencial de análise centra-se então em dois elementos principais: o *contexto* (e aquelas que são consideradas as suas quatro *componentes críticas* quando se trata da participação dos jovens no planeamento) e os *episódios* concretos de participação (acrescentando uma dose de maior pragmatismo ao debate). Por outro lado, ao colocar em prática um desses *episódios*, baseado na aplicação de uma metodologia que pretende maximizar o impacto do mesmo (nomeadamente o educativo), dá-se um exemplo de como os jovens podem ser envolvidos em processos de planeamento do território no contexto português, contribuindo simultaneamente com um registo objetivo e detalhado de tal experiência. A apresentação destas duas perspetivas interrelacionadas e complementares contribui, por sua vez, para atenuar o *fosso* entre a retórica da participação e a sua vivência concreta. Esta abordagem mais convergente tem reflexos nas pistas de trabalho que são abertas pela presente investigação já que não se organizam necessariamente na dicotomia tradicional *teoria vs prática*. As pistas de trabalho possíveis abrangem, por um lado, a exploração das problemáticas associadas às *componentes críticas de contexto*: a ligação entre participação, capacitação e a formação do capital social e humano e o seu efeito no médio-longo prazo; o papel da informalidade nas decisões coletivas; a medida da *madureza participativa* numa comunidade; as parcerias intergeracionais e o seu impacto na participação dos jovens; a relação entre a participação dos jovens e a participação dos restantes cidadãos na mesma comunidade (como se desenvolvem e como se influenciam mutuamente); os territórios das crianças; a análise comparada dos padrões de participação das crianças e dos adultos; a capacitação dos atores institucionais; as manifestações informais de participação e como as aproveitar; ou o papel da normativa supra-local na facilitação da participação das crianças, só para citar alguns exemplos (ver lista mais completa no Quadro 19 do Capítulo 3). Por outro lado, existem pistas de trabalho que decorrem dum maior enfoque nos *episódios* de participação: as diferentes tipologias; a importância da escala (a dimensão dos aglomerados); o impacto nos adultos; os novos *espaços* de participação; o registo dos impactos de curto, médio e longo prazo, ao nível pessoal e social; um catálogo de atividades para desenvolver com as crianças em vários tipos de episódio e/ou em diferentes fases; ou a qualidade das experiências participativas.

A temática da participação dos jovens, em particular no planeamento e gestão dos territórios, tem assim um vasto campo de investigação a ser explorado que não deixará de produzir resultados que contribuirão para impulsionar o progresso e a qualidade de vida nas comunidades através de esforços intergeracionais partilhados.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCAC (2002). *Education for Sustainable Development and Global Citizenship*. Birmingham: ACCAC Publications. Acedido em 3.01.2013 em <http://www.esdwales.org.uk/english/Teacher%20Education/Integrating%20ESDGC/Concepts.htm>
- Adams, E. & Ingham, S. (1998). *Changing places: Children's participation in environmental planning*. London: Children's Society.
- AICE (2004). *Carta das Cidades Educadoras*. Acedido em 27.06.2013 em: <http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubFitxerAc.do?iddoc=84472>
- Albrechts, L. (2003). Planning and power: towards an emancipatory planning approach. *Environment and Planning C*, 21(6), 905-924.
- Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2002). The communicative turn in urban planning: unravelling paradigmatic, imperialistic and moralistic dimensions. *Space and Polity*, 6(1), 5-24.
- Alves, S. (2001). *Planeamento colaborativo em contexto de regeneração urbana*. Tese para a obtenção do grau de Mestre em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano. Universidade do Porto. Portugal.
- André, P., Enserink, B., Connor, D. & Croal, P. (2006). *Public Participation International Best Practice Principles*. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Badham, B. (2004). Participation-for a Change: Disabled Young People Lead the Way. *Children and Society*, 18(2), 143-154.
- Bandeira, P. (2000) Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In Becker, D. e Bandeira P. *Desenvolvimento local-regional – determinantes e desafios contemporâneos*, vol. 1 (23-128). Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- Baptista, I. (2008). O Programa POLIS e o “País Desordenado”: percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal. In Cabral, M.V., Silva, F. C., and Saraiva, T. (Eds.) *Cidade & Cidadania: Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*. Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Sociais.
- Barreto, A. (2002). A participação cívica e política e a evolução da sociedade portuguesa. In *O estado e o cidadão, Actas dos VIII Cursos Internacionais de Verão de Cascais*, Câmara Municipal de Cascais, Cascais, (45- 60).
- Bartlett, S. (2002). *Children's Rights and the Physical Environment: a Review of Current Knowledge*. Save the Children Sweden.
- Bastos, A. (2002). *Governança urbana: uma reflexão sobre a Participação do Público nos instrumentos de planeamento local*. Lisboa: Instituto Sócrates.
- Biel, F. & Dias, N. (2012). *Orçamento Participativo Crianças e Jovens - Manual do Recurso @ventura*. Associação IN LOCO. Acedido em 2.01.2013 em <http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=644>

- Booher, D., & Innes, J. (2002). Network power in collaborative planning. *Journal of planning education and research*, 21(3), 221-236.
- Booher, D., & Innes, J. (2003). *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Working paper 2003/03, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- Bourdieu, P. (1983). Forms of capital. In J. C. Richards (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Bourdieu, P. (1992). *The Logic of Practice*. Cambridge: Polity.
- Braga da Cruz, M. B. (1985). A participação política da juventude em Portugal. *Análise Social*, XXI (87-88-89), 1067-1088.
- Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313.
- Breda-Vázquez, I., Conceição, P., & Fernandes, R. (2009). Partnership diversity and governance culture: evidence from urban regeneration policies in Portugal. *Urban Studies*, 46(10), 2213-2238.
- Brodie, N. et al (2009). *Understanding participation: a literature review*. Pathways through participation. London: National Council for Voluntary Organisations. Disponível em <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/>
- Brody, S., Godschalk, D., & Burby, R. (2003). Mandating Citizen Participation in Plan Making: Six Strategic Planning Choices. *Journal of the American Planning Association*, 69(3), 245-264.
- Brownill, S., & Parker, G. (2010). Why bother with good works? The relevance of public participation(s) in planning in a post-collaborative era. *Planning, Practice & Research*, 25(3), 275-282.
- Burns, D.; Hambleton, R. & Hoggart, P. (1994). *The politics of decentralization*, Basingstoke, MacMillan.
- CAG consultants (2009). *Participation: A theoretical context*. Acedido em 27.10.2012 em [http://www.cagconsultants.co.uk/resources/communities/Participation\\_Theoretical\\_Frameworks.pdf](http://www.cagconsultants.co.uk/resources/communities/Participation_Theoretical_Frameworks.pdf)
- Camagni, R. (2008). Regional competitiveness: towards a concept of territorial capital. In *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe* (pp. 33-47). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Cameron, J., & Grant-Smith, D. (2005). Building citizens: Participatory planning practice and a transformative politics of difference. *Urban Policy and Research*, 23(1), 21-36.
- Camino, L., & Zeldin, S. (2002). From periphery to center: Pathways for youth civic engagement in the day-to-day life of communities. *Applied Developmental Science*, 6(4), 213-220.
- Canadian Institute of Planners (2000). *A Kid's Guide to Building Great Communities: A Manual for Planners and Educators*. Canadian Institute of Planners. Disponível em: [http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/kids\\_guide.pdf](http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/kids_guide.pdf)
- Cardoso, R., & Breda-Vázquez, I. (2007). Social justice as a guide to planning theory and practice: analyzing the Portuguese planning system. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(2), 384-400.
- Carlson, C. (2005). Youth with Influence: The Youth Planner initiative in Hampton, Virginia. *Children, Youth and Environments* 15(2): 211-226. Acedido em 3.02.2006 em [www.colorado.edu/journals/cye](http://www.colorado.edu/journals/cye)

- Carvalho, T. (2011). *Modernidade, classes sociais e cidadania política: Portugal numa perspectiva transnacional*. Tese para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia. Lisboa: ISCTE-IUL.  
Disponível em www: <http://hdl.handle.net/10071/3853>
- Cele, S. & van der Burgt, D. (2013). Participation, consultation, confusion: professionals' understandings of children's participation in physical planning. *Children's Geographies*, 13(1), 14-29
- Chamusca, P. (2010). Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação. *Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia FLUP*. Universidade do Porto.
- Chaskin, R. (2001). Defining Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review* 36(3), 291-323.
- Chawla, L. (2001). Evaluating children's participation: seeking areas of consensus. *PLA Notes* 42, 9-13, IIED London.
- Chawla, L. (2001a). Putting young old ideas into action: the relevance of Growing Up in Cities to Local Agenda 21. *Local Environment*, 6(1), 13-25.
- Chawla, L. (2002). 'Insight, creativity and thoughts on the environment': integrating children and youth into human settlement development. *Environment and Urbanization*, 14(2), 11-22.
- Chawla, L. (ed.) (2002a). *Growing Up in a Urbanising World*. Paris/London, UNESCO Publishing/Earthscan.
- Chawla, L., & Kjoerholt, A. (1996). Children as special citizens. *PLA notes* 25, 43-46, IIED London.
- Checkoway, B. (2011). What is youth participation?. *Children and Youth Services Review*, 33(2), 340-345.
- Checkoway, B., Pothukuchi, K., & Finn, J. (1995). Youth participation in community planning: What are the benefits?. *Journal of Planning Education and Research*, 14(2), 134-139.
- Cleaver, F. (1999). Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. *Journal of International Development* 11, 597-612.
- Coaffee, J., & Healey, P. (2003). 'My voice: My place': Tracking transformations in urban governance. *Urban studies*, 40(10), 1979-1999.
- Cockburn, T. (2010). Children and deliberative democracy in England. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp. 306-37). London, UK: Routledge.
- Coelho, M. (2009). Jovens no discurso da imprensa portuguesa: um estudo exploratório. *Análise social*, (191), 361-377.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94 (Suplement), S95-S120.
- Comissão Europeia (2011). *An EU Agenda for the Rights of the Child*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 60 final. Disponível em: [http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com\\_2011\\_60\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/com_2011_60_en.pdf)

- Conselho da Europa (2003). *Carta Europeia Revista da participação dos jovens na vida local e regional*. Acedido em 18.03.2012 em <http://www.fnaj.pt/images/stories/biblioteca/pub-cartaEuropeia.pdf>
- Convenção dos Direitos da Criança*. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2012. Acedido em 13.12.2012 em [http://www.infopedia.pt/\\$convencao-dos-direitos-da-crianca](http://www.infopedia.pt/$convencao-dos-direitos-da-crianca)
- Cook, P. & Blanchet-Cohen, N. (2006). *Creative tools: Civic Engagement of young people*. Growing Up in Cities Canada. Acedido em 18.09.2009 em [http://www.iicrd.org/resources/tools\\_and\\_training\\_manuals/creative\\_tools](http://www.iicrd.org/resources/tools_and_training_manuals/creative_tools)
- Cooke, B. & U. Kothari, (eds.) (2001). *Participation: The New Tyranny?*. London: Zed Books.
- Correia, F. A. (1997). *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina.
- Costa Lobo, M. (2011). Planeamento urbanístico em Portugal. *On the w@ terfront*, (18), 5-15.
- Council of Europe (1998). *Recommendation No R (98) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Children's Participation in Family and Social Life*, 18 September 1998.
- Council of Europe (2006). *Recommendation Rec(2006)14 of the Committee of Ministers to member states on citizenship and participation of young people in public life*. Acedido em 18.02.2013 em [http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth\\_Policy/docs/YP\\_strategies/Policy/CoE\\_Rec2006\\_14.pdf](http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/YP_strategies/Policy/CoE_Rec2006_14.pdf)
- Council of Europe (2008). *'Have your say!' - Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*. Strasbourg, France: Council of Europe Publishing.
- Craveiro, T. & Nunes da Silva, F. (2000). Participação pública na operacionalização do planeamento Municipal. *Revista Urbanismo*, n.º6, 31-37.
- Cuthill, M. (2003). The contribution of human and social capital to building community well-being: a research agenda relating to citizen participation in local governance in Australia. *Urban Policy and Research*, 21(4), 373-391.
- Dallabrida, V., & Becker, D. (2003). Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em questão*, 1(2), 73-97.
- Davidoff, P. (1973). Advocacy and Pluralism in Planning. In Andreas Faludi (ed) *A Reader in Planning Theory*. (p.p. 277-296). Pergamon, Oxford,.
- Davidovitch-Martón, R. (2007). The Education System as a Platform for Involving the Public in Planning Processes. *Children, Youth and Environments* 17(3), 84-98. Acedido em 25.11.2008 em <http://www.colorado.edu/journals/cye>
- Davidson, Scott (1998). Spinning the Wheel of Empowerment. *Planning*, 1262, 14-15.
- Davoudi, S. et al. (2008). Territorial governance in the making: approaches, methodologies, practices. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (46), 33-52.
- Day, L., Sutton, L., & Jenkins, S. (2011). *Children and Young People's Participation in Planning and Regeneration*. Centre for Research in Social Policy.
- Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de Setembro. *Diário da República* nº 222, 1ª Série-A, 6590. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Lisboa



- Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro. *Diário da República n.º 36, 1.ª Série*, 1168. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa
- Desmet, E. (2010). *European and international policy agendas on children, youth and children's rights: a Belgian EU presidency-youth note*. Acedido em 20.04.2013 em [www.keki.be/documents/presidencynote.pdf](http://www.keki.be/documents/presidencynote.pdf)
- DGT (2013). *Avaliação da execução do sistema de gestão territorial*. Lisboa: Direção-Geral do Território. Disponível em [http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-23131053\\_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023\\$\\$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0\\$\\$369B235A-45AA-48DA-8C6F-38305A4567C2\\$\\$file\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2014-01/2014-01-23131053_b511271f-54fe-4d21-9657-24580e9b7023$$5D83BE99-238C-4727-83D4-712E7C3188A0$$369B235A-45AA-48DA-8C6F-38305A4567C2$$file$$pt$$1.pdf)
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395.
- Driskell, D. (2002). *Creating better cities with children and youth: A manual for participation*. London: UNESCO/Earthscan
- Driskell, D., Bannerjee, K., & Chawla, L. (2001). Rhetoric, reality and resilience: Overcoming obstacles to young people's participation in development. *Environment and urbanization*, 13(1), 77-89.
- Ennew, J. (2002). Outside childhood: Street children's rights. In B. Franklin (ed.), *The new handbook of children's rights. Comparative policy and practice* (pp. 201-214). London: Routledge.
- ESPON Project 2.3.2 (2006). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Final Report. Luxembourg: European Spatial Planning Observation Network (Lead Partner: University of Valencia). Disponível em [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file\\_2186/fr-2.3.2\\_final\\_feb2007.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf)
- European Union (2003). Council Resolution of 25 November 2003 on common objectives for participation by and information for young people, 2003/C295/04. *Official Journal of the European Union C295/6*, de 5 de Dezembro de 2003. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:295:0005:0006:EN:PDF>
- Feio, P. Areosa & Chorincas, J. (2009). Governação territorial e inovação das políticas públicas. *Prospectiva e Planeamento* (16), 137-157.
- Ferrão, J. (2001). O território, a última fronteira da cidadania?. In *Cadernos de Geografia*, Número Especial (pp. 9-12). Instituto de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras. Coimbra.
- Ferrão, J. (2006) Avaliação crítica do sistema de planeamento do território. In *II Conferência 'Ordenamento do Território e Revisão dos PDM'S'*. Associação Nacional de Municípios Portugueses. Covilhã, 25 de Outubro de 2006.
- Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Ferreira, M. M. (2002). Environment and Citizenship: from the local to the global. In R. Gerber & M. Williams (Eds.) *Geography, Culture and Education*. (pp. 115-125). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Ferreira, M. M. (2005). Desenvolvimento Urbano Sustentável: o Papel dos Cidadãos. In *Actas do X Colóquio Ibérico de Geografia*, Universidade de Évora, Évora. Disponível em [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_X\\_Coloquio\\_Iberico\\_Geografia/pdfs/052.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/052.pdf)



- Ferreira, M. M., Miranda, B. M. & Alexandre, F. (2000). Educação para a Cidadania: tendências actuais. In *Actas do Encontro Internacional de Educação para os Direitos Humanos*. (pp. 363-374). Lisboa: IIE.
- Fitzgerald, R. *et al* (2010), Children's participation as a struggle over recognition: exploring the promise of dialogue. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp 293-305). London, UK: Routledge.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (2012). Learning to Improve Practice: Lessons from Practice Stories and Practitioners' Own Discourse Analyses (or Why Only the Loons Show Up), *Planning Theory & Practice*, 13(1), 11-26.
- Francis, M. (1999). Proactive practice: visionary thought and participatory action in environmental design. *Places*, 12(1), 60-68.
- Francis, M. & Lorenzo, R. (2002). Seven Realms of Children's Participation - A critical review. *Journal of Environmental Psychology*, (22), 157-169.
- Frank, K. (2006). The potential of Youth Participation in Planning. *Journal of Planning Literature*, 20(4), 351-371.
- Freeman, C. & Aitken-Rose, E. (2005). Future shapers: children, young people, and planning in New Zealand local government. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23, 227-246.
- Freeman, C., Nairn, K., & Sligo, J. (2003). 'Professionalising' Participation: From Rhetoric to Practice. *Children's Geographies*, 1(1), 53-70.
- Friedmann, J. (1973). *Retracking America. A theory of transactive planning*. Garden City, N.Y.: Doubleday – Anchor.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Galvão, S. (2008). *Repensar o planeamento local: Que soluções para a rigidez das normas dos planos municipais?*. Comunicação apresentada no Encontro Anual da Ad Urbem – 2008, LNEC, Lisboa. Disponível em <http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/SGALVAO.pdf>
- García, M. (2006). Citizenship practices and urban governance in European cities. *Urban Studies*, 43(4), 745-765.
- Gaventa, J. (2004). Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. In S. Hickey & G. Mohan (Eds.) *Participation: From tyranny to transformation?* (pp.25-41). London: Zed Books.
- Gaventa, J. (2005). Strengthening participatory approaches to local governance: Learning the lessons from abroad. *National Civic Review*, 93(4), 16-27.
- Gaventa, J., & Barrett, G. (2010). So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement. *IDS Working Papers*, 2010 (347), 01-72.
- Gaventa, J., e Valderrama, C. (1999). *Participation, citizenship and local governance*. Comunicação apresentada no workshop *Strengthening participation in local governance*. Institute of

- Development Studies. 21-24 de Junho de 1999. Disponível em <http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/localgov.html>
- Glock-Grueneich, N. & Ross, S. N. (2008). Growing the field: The institutional, theoretical, and conceptual maturation of 'public participation'. *International Journal of Public Participation*, 2(1), 1-29
- Governo da Noruega (1998). *Children and planning*. Circular T-4/98E (14-08-1998). The Royal Norwegian Ministry of the Environment. Disponível em <http://www.regjeringen.no/en/dep/kld/documents-and-publications/Circulars/1998/T-498E-Children-and-Planning.html?id=445008>
- Graham, A., Whelan J, & Fitzgerald R. (2006). Progressing participation: taming the space between rhetoric and reality. *Children, Youth and Environments* 16(2): 231-247. Acedido em 19.12.2012 em <http://www.colorado.edu/journals/cye>
- Grant-Smith, D. & Edwards, P. (2011). It takes more than good intentions: institutional and attitudinal impediments to engaging young people in participatory planning. *Journal of Public Deliberation*, 7(1), 11.
- Grupo de Estudos Ambientais (2012). *Agenda 21 na Escola - Ideias para implementação*. Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa. Porto.
- Guerra, E. (2005). Citizenship knows no age: Children's participation in the governance and municipal budget of Barra Mansa, Brazil. *Children, Youth and Environments*, 15(2): 151-168. Acedido em 03.02.2006 em <http://www.colorado.edu/journals/cye/>
- Hart, J. (2008a). *Business as usual? The global political economy of childhood poverty*. Technical Note 13, Oxford: Young Lives. Disponível em <http://www.younglives.org.uk/publications/TN/global-political-economy-childhood-poverty>
- Hart, R. A. (1992). *Children's participation: from tokenism to citizenship*. Florence: UNICEF
- Hart, R. A. (1997). *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. London: Earthscan.
- Hart, R. A. (2008). Stepping back from the ladder: reflections on a model of participatory work with children. In Reid A., et al (eds) *Participation and Learning*. (pp 19-31). New York: Springer.
- Hart, R. A., Dauite, C., Iltus S., Sabo K., Kritt, D., & Rome, M. (1996.) *Child and youth development through community participation*. Report to the Environment Project of The California Wellness Foundation, Berkeley (California). Disponível em [http://cernyc.org/files/2013/11/Hart-et-al\\_Child-and-youth-development-through-community-participation.pdf](http://cernyc.org/files/2013/11/Hart-et-al_Child-and-youth-development-through-community-participation.pdf)
- Head, B (2011). Why not ask them? Mapping and promoting youth participation. *Children and Youth Services Review*, 33 (4): 541-547.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2), 101-123.
- Healey, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European planning studies*, 14(3), 299-320.
- Healey, P. (2009). The pragmatic tradition in planning thought. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 277-292

- Healey, P. (2012). Re-enchanting democracy as a mode of governance. *Critical Policy Studies*, 6(1), 19-39.
- HeartWood (2004). *Participatory action research with young people: a leader's manual*. HeartWood Centre for Community Youth Development. Disponível em <http://www.heartwood.ns.ca/ourresources.html>
- Hill, M., Davis, J., Prout, A., & Tisdall, K. (2004). Moving the participation agenda forward. *Children and society*, 18(2), 77-96.
- Hinton, R. (2006) Theorising Children's Participation: on overview of international and interdisciplinary perspectives. Documento-base para o seminário *Theorising Children's Participation: international and interdisciplinary*. University of Edinburgh, 6-8 Setembro de 2006.
- Horelli, L. (1994). Children as urban planners. *Architecture et Comportement*, 10(4), 21-25.
- Horelli, L. (1997). A Methodological Approach to Children's Participation in Urban Planning. *Scandinavian Housing & Planning Research*, 14, 105-115
- Horelli, L. (1998). Creating child-friendly environments: case studies on children's participation in three European countries. *Childhood*, 5(2), 225-239
- Horelli, L. (2007). Constructing a theoretical framework for environmental child-friendliness. *Children, Youth and Environments*, 17(4), 267-292.
- Hosking, G. (2005). *Epochs of European Civilization: Antiquity to Renaissance. Lecture 5: Rome as a city-state*. United Kingdom: The Modern Scholar via Recorded Books
- Huxley, M., & Yiftachel, O. (2000). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of planning education and research*, 19(4), 333-342.
- IAP2 (2007). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Disponível em [www.iap2.org](http://www.iap2.org)
- IAWGCP (2008). *Children as active citizens – a policy and programme guide*. Bangkok: IAWGCP. Disponível em [http://www.unicef.org/eapro/Children\\_as\\_Active\\_Citizens\\_A4\\_book.pdf](http://www.unicef.org/eapro/Children_as_Active_Citizens_A4_book.pdf)
- Igreja, M. (2004). *A educação para a cidadania nos programas e manuais escolares de história e geografia de Portugal e História-2.º e 3.º ciclos do ensino básico: da reforma curricular (1989) à reorganização curricular (2001)*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- INE (2012). *Censos 2011 Resultados Definitivos – Portugal*. Disponível em [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=73212469&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2)
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- IPJ (2005). *Inquérito IPJ 2005*. Instituto Português da Juventude. Disponível em: [http://recursos.juventude.gov.pt/IPJ\\_observatorio.pdf](http://recursos.juventude.gov.pt/IPJ_observatorio.pdf)
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public administration review*, 64(1), 55-65.
- Jans, M. (2004). Children as Citizens. Towards a contemporary notion of child participation. *Childhood*, 11, 1, 27-44.

- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?. *Economy and Society*, 24(3), 307-333.
- Jupp Kina, V. (2012). What we say and what we do: reflexivity, emotions and power in children and young people's participation. *Children's Geographies*, 10(2), 201-218.
- Jupp, E. (2008). The feeling of participation: everyday spaces and urban change. *Geoforum* 39(1), 331-343.
- Karsten, A. (2012) Participation Models – Citizens, Youth, Online. Sob licença *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported License*. Acedido em 3.01.2013 em <http://www.nonformality.org/2012/11/participation-models/>
- Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37 (5-6), 845-850.
- Kjørholt, A.T. (2002) Small is powerful: Discourses on 'children and participation' in Norway. *Childhood*, 9(1), 63-82.
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Knowles-Yáñez, K. (2005). Children's Participation in Planning Processes. *Journal of Planning Literature*, 20(1),3-14.
- Kudva, N. & Driskell, D. (2009). Creating space for participation: the role of organizational practice in structuring youth participation. *Community Development*, 40(4), 367-380.
- Lane, M. (2005). Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36(3), 283-299.
- Lansdown, G. (1995), *Taking part – children's participation in decision-making*. Institute for Public Policy Research. London.
- Lansdown, G. (2001). *Promoting children's participation in democratic decision-making*. Innocenti Insight, UNICEF
- Lansdown, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. London and Florence: Save the Children, UNICEF, Innocenti Research Center
- Lardner, C. (2001). *Youth Participation - A new model*. Acedido em 23.10.2010 em [www.lardner.demon.co.uk](http://www.lardner.demon.co.uk)
- Lasch, C. (1995). *The revolt of the elites and the betrayal of Democracy*. New York: W. W. Norton
- Lavers L. et al, (2007). *Our Street: Learning to See*. Commission for Architecture and the Built Environment (CABE). Disponível em <http://www.engagingplaces.org.uk/teaching%20resources/art62800>
- Le Galès, P. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-506
- Le Galès, P. (2001). Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. *Public Administration*, 79(1), 167-184.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press).

- Lee, N. (2001). *Childhood and society: growing up in an age of uncertainty*. Buckingham: Open University Press.
- Lei nº 48/98 de 11 de Agosto. *Diário da República nº 184, 1ª série A*, 3869.
- Lei nº 54/2007 de 31 de Agosto. *Diário da República nº 168, 1ª série*, 6074.
- Lister, R. (2007). Why citizenship? Where, when and how children? *Theoretical inquiries in law*, 8 (2), 693-718.
- Lund R. (2007). At the Interface of Development Studies and Child Research: Rethinking the Participating Child, *Children's Geographies*, 5(1-2), 131-148.
- Lynch, K. (1977). *Growing up in cities*. Cambridge, MA: MIT press
- Macedo M., Pinto M., Macedo P. & Silva M. (2012). *Agenda 21 Local em Portugal - Balanço realizado com base na comunicação através da internet*. Grupo de Estudos Ambientais, Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa. Porto
- Maier, K. (2001). Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?. *European Planning Studies*, 9(6): 707-719.
- Malho, M. (2004). A criança e a cidade: independência de mobilidade e representações sobre o espaço urbano. *Congresso Português de Sociologia*, vol. 5, 49-56.
- Malone, K. (2001). Children, youth and sustainable cities. *Local Environment*, 6(1), 5-12.
- Mannion, G. (2007): Going Spatial, Going Relational: Why 'listening to children' and children's participation needs reframing, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 28(3), 405-420
- Mannion, G. (2010). After participation: the socio-spatial performance of intergenerational becoming. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp. 330-342). London, UK: Routledge.
- Mäntysalo, R. (2005) Approaches to Participation in Urban Planning Theories. In Zetti, I. & Brand, S. (eds): *Rehabilitation of Suburban Areas: Brozzi and Le Piagge Neighbourhoods*. (pp. 23-38). Diploma Workshop in Florence 2004/05. Department of Technology of Architecture and Design. University of Florence.
- MAOTDR (2007). *PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa.
- Margerum, R. (2002). Collaborative planning building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 237-253.
- Marshall, T. (1950). *Citizenship and social class*. Vol. 11, pp. 28-29). Cambridge.
- Mathews, H. & Limb, M. (1999): Defining an agenda for the geography of children: review and prospect. *Progress in Human Geography* 23, 61-90.
- Matos, M. (2007). *OP Criança. Projeto pedagógico para a cidadania*. Instituto Cultiva. Disponível em <http://www.op-portugal.org/downloads/OP-Crianca.pdf>
- Matthews, H. (2003). Children and regeneration: setting an agenda for community participation and integration. *Children and Society* 17(4), 264-276.
- Mayo, M. (2001). Children's and young people's participation in development in the South and in urban regeneration in the North. *Progress in Development Studies*, 1(4), 279-293.



- McDade, C. (1998) *The effectiveness of public participation in the regeneration of town centres*. Dissertação de Mestrado em *Urban Planning*, Oxford, Oxford Brookes University.
- McGee, R., Greenhalf, J. & Ashley, H. (ed.) (2011). Young citizens: youth and participatory governance in Africa. *PLA Notes*, 64. Londres: IIED. Acessível em <http://pubs.iied.org/pdfs/14607IIED.pdf>
- McKoy, D., & Vincent, J. (2007). Engaging schools in urban revitalization. The Y-plan (Youth - plan, learn, act, now!). *Journal of Planning Education and Research*, 26(4), 389-403.
- McNeish, D. (1999). Promoting participation for children and young people: Some key questions for health and social welfare organisations. *Journal of Social Work Practice: Psychotherapeutic Approaches in Health, Welfare and the Community*, 13(2), 191-203
- Mendes, J. F. (2011). *O futuro das cidades*. Coimbra: Edições Minerva.
- Menezes, I., Afonso, M. R., Gião, J., & Amaro, G. (2005). *Conhecimentos, concepções e práticas de cidadania dos jovens portugueses: um estudo internacional*. Lisboa: Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular do Ministério da Educação
- Miedes, B. (2009). Territorial intelligence and the three components of territorial governance. In *International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence*. Disponível em <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/Miedes>
- Moore, R. (1978). Meanings and measures of children/environment quality: some findings from Washington environmental yard. In Rogers, W.E. e W.H. Ittelson (eds), *New Directions in Environmental Design Research*. (pp. 287-306). Arizona: EDRA
- Moulaert, F. et al. (1999). *Innovative Region, Social Region? An Alternative View of Regional Innovation*. Discussion paper IFRESI (Institut Fédératif de Recherches sur les Economies et les Sociétés Industrielles). Université Lille I
- Moulaert, F., Rodriguez, A. & Swyngedouw, E. (2003). *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mullahey, R (2008). Youth engagement in planning. *The Commissioner*. American Planning Association (ed). Disponível em <http://www.planning.org/ncpm/education/pdf/romonaspring08.pdf>
- Nordström, M. (2010). Children's views on child-friendly environments in different geographical, cultural and social neighbourhoods. *Urban Studies*, 47(3), 514-528.
- NSW Commission for Children and Young People (2009). *Built 4 Kids: A good practice guide to creating child-friendly built environments*. Surry Hills, N.S.W., Australia.
- O'Donoghue, J., Kirshner, B., & McLaughlin, M. (2003). Introduction: Moving youth participation forward. *New Directions for Youth Development*, (96), 15-26.
- OECD (2001). *OECD Territorial Outlook*. Paris
- OECD (2009). *Doing better for children*. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Paris: OECD
- O'Keane, C. (2003). *Children and young people as citizens: Partners for social change*. Save the Children, South & Central Asia Region.
- Oliveira, F. (2004). *Instrumentos de participação pública em Gestão Urbanística*. Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

- Oliveira, F. (2011). *Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial*. Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- Painter, M. (1992). Participation and power. In Munro-Clarke, M. (ed.) *Citizen participation in government*. (pp. pp. 22-36). Sydney: Hale & Ironmonger.
- Pais, J. M. (2005). Jovens e cidadania. *Sociologia, problemas e práticas*, (49), 53-70.
- Panelli, R. (2002). Young rural lives: strategies beyond diversity. *Journal of Rural Studies* 18, 113-122.
- Pedro-Rêgo P. & Simplício, D. (2004). Redes localizadas: A participação cívica a partir do meio local. In *Actas do V Congresso da Geografia Portuguesa* da Associação Portuguesa de Geógrafos. Guimarães, 14-16 de Outubro de 2004. Disponível em [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_V\\_Congresso\\_APG/web/\\_pdf/E11\\_15Out\\_Patricia-Domingas-Alexandra.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/_pdf/E11_15Out_Patricia-Domingas-Alexandra.pdf)
- Percy-Smith, B. (2005). 'I've had my say, but nothing's changed!': Where to now?...Critical reflections on children's participation. *Paper* apresentado na *Emerging issues in the Geographies of Children and Youth Conference*. Brunel University, 23-24 de Junho de 2005.
- Percy-Smith, B. (2010). Councils, consultations and community: rethinking the spaces for children and young people's participation. *Children's Geographies*, 8(2), 107-122.
- Percy-Smith, B. (2015) Negotiating active citizenship: Young people's participation in everyday spaces. In: *Politics, Citizenship and Rights. Geographies of Children and Young People* (7). Springer, London. ISBN 978-981-4585-56-9 (In Press)
- Percy-Smith, B. & Thomas, N. (2010). Conclusion: Emerging themes and new directions. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp. 356-366). London, UK: Routledge.
- Pereira, A., Freitas, F., Luiz, J., & De Moraes, N. (2012). Participação e Cidadania: Orçamentos Participativos para Jovens em Portugal. Comunicação ao *VII Congresso Português de Sociologia*, Porto, 19-22 de Junho de 2012.
- Pereira, M. (2009a). *Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a Coesão Territorial*. Atas do 15º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Cabo Verde, pp 816-838.
- Pereira, M. (2009b). Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território: Para uma Governabilidade inteligente do(s) Território(s). *Prospectiva e Planeamento*, 16, 77-102.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance the institutional dimension of urban politics. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396.
- Pires, A. R. (2005). The fragile foundations of European spatial planning in Portugal. *European Planning Studies*, 13(2), 237-252
- PPS, Project for Public Spaces. (n.d.) What makes a successful place? Acedido em 13.03.2013 em <http://www.pps.org/articles/grplacefeat/>
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.

- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Qvortrup, J. (1994). *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot: Avebury.
- Rebello de Sousa, M (2009). O país não tem cultura de participação. *Expresso*, 15 Setembro de 2009
- Reddy, N. e Ratna, K. (2002). *A Journey in Children's Participation*. Bangalore: The Concerned for Working Children. Disponível em <http://www.workingchild.org/prota9.htm>
- Rhodes, R. A. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Riggio, E. (2002), Child Friendly Cities: Good governance in the best interests of the child, *Environment and Urbanization*, 14(2): 45-58.
- Ruxton, S. (2005). *What about us? Children's rights in the European Union: next steps*. Brussels: EURONET.
- Rydin, Y., & Pennington, M. (2000). Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local environment*, 5(2), 153-169.
- Sager, T. (2002). Deliberative planning and decision making: an impossibility result. *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), 367-378.
- Sarmento, M. (2004). As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade. In Sarmento M. e Cerisara A. (org.), *Crianças e Miúdos. Perspectivas Sócio-Pedagógicas da Infância e Educação* (pp. 9-34), Porto: Edições Asa.
- Sarmento, M. (2009). Os olhares da sociedade portuguesa sobre a criança. Relatório do estudo *A educação das Crianças dos 0 aos 12 anos*. (pp. 68-90). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Sarmento, M. J., Fernandes, N. & Tomás, C. (2007). Políticas públicas e participação infantil. *Educação, Sociedade e Culturas*. 25, 183-206.
- Satterthwaite, D. (2002). City governance for and with children. In *Child and the City Conference, Amman, December 2002* (pp. 1-17). Disponível em [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/city%20governance%20for%20and%20with%20children\\_Satterthwaite.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/city%20governance%20for%20and%20with%20children_Satterthwaite.pdf)
- Save the Children, (2005). *DIY guide to improving your community- getting children and young people involved*. Save the Children. Edinburgh, Scotland. Disponível em <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library>
- Schmitter, P. C. (2000). *Participatory governance in the context of 'achieving sustainable and innovative policies in a multi-level context'*. European University Institute, Florence.
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, Opportunities and Obligations. *Children and Society*, 15: 107-117.
- Shier, H. (2009). Pathways to Participation Revisited: Learning from Nicaragua's Child Coffee Workers. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp. 215-229). London, UK: Routledge.



- Shier, H. (2010). Children as public actors: navigating the tensions. *Children and Society*, 24 (1): 24-37
- Shier, H. *et al* (2014). How Children and Young People Influence Policy-Makers: Lessons from Nicaragua. *Children and Society*, 28(1): 1-14
- Simpson, B. (1997). Towards the participation of children and young people in urban planning and design. *Urban Studies*, 34(5-6), 907-925.
- Sinclair R, & Franklin A. (2000). *A quality protects research briefing: Young People's Participation*. London : Department of Health, Research in Practice and Making Research Count.
- Sinclair, R. (2004). Participation in practice: Making it meaningful, effective and sustainable, *Children and Society*, 18, 106-118.
- Skelton, T. (2007). Children, Young People, UNICEF and Participation. *Children's Geographies*, 5(1-2): 165-181.
- Stalford, H. (2000). The citizenship status of children in the European Union. *The International Journal of Children's Rights*, (8), 101-131.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50: 17-28.
- Sustainable cities International (2009). *Mapped! A youth community mapping toolkit for Vancouver*. Disponível em <http://sustainablecities.net/>
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991-2006.
- Theis, J. (2010). Children as active citizens: an agenda for children's civil rights and civic engagement. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp. 343-355). London, UK: Routledge.
- Thomas, N (2012a). Love, rights and solidarity: Studying children's participation using Honneth's theory of recognition. *Childhood*, 19, 453.
- Thomas, N (2012b). Children's participation: challenges for research and practice. Comunicação apresentada no seminário *Children's participation: challenges for research and practice*. Centre for Children and Young People, Southern Cross University e Social Policy Research Centre, UNSW, Lismore, NSW, 28 Fevereiro de 2012.
- Thomas, N. (2007). Towards a Theory of Children's Participation. *International Journal of Children's Rights*, 15, 199-218.
- Tisdall, E. (2008). Is the honeymoon over? Children and young people's participation in public decision-making. *International Journal of Children's Rights* 16 (3): 343-354.
- Tisdall, E. (2010). Governance and participation. In Percy-Smith, B., & Thomas, N. (eds.) *A Handbook of Children and Young People's Participation. Perspectives from theory and practice*. (pp. 318-329). London, UK: Routledge.
- Tisdall, E. & Liebel, M. (2008). Theorising children's participation in 'collective' decision-making. Comunicação apresentada no European Science Foundation Seminar *Children's participation in decision-making: Exploring theory, policy and practice across Europe*, Berlim, Junho de 2008.

- Tisdall, E. & Punch, S. (2012). Not so 'new'? Looking critically at childhood studies. *Children's Geographies*, 10:3, 249-264
- Tomás, C. (2012). Direitos da criança na sociedade portuguesa: qual o lugar da criança? *Da Investigação às Práticas*, II (1). 118 - 129.
- Tomás, C., Fernandes, N., & Sarmiento, M. (2010). Jogos de imagens e espelhos: um olhar sociológico sobre a infância e as crianças em Portugal. In Müller, V. *Crianças dos países de língua portuguesa: histórias, culturas e direitos*. (pp. 193-227). Maringá, Brasil: EDUEM.
- Tonucci, F., (2001). Perché i bambini dovrebbero progettare?. *La città dei bambini*, 9, Bollettino del Progetto di Ricerca "La città dei bambini", Istituto Psicologia del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Disponível em <http://www.lacittadeibambini.org/allegati/bol19.pdf>
- Tonucci, F., & Rissotto, A. (2001). Why do we need children's participation? The importance of children's participation in changing the city. *Journal of community & applied social psychology*, 11(6), 407-419.
- Torres, J. (2010). *Children & Cities: Planning to Grow Together*. Vanier Institute of the Family. Ontário. Disponível em [http://www.childcharter.alberta.ca/files/documents/children\\_and\\_cities.pdf](http://www.childcharter.alberta.ca/files/documents/children_and_cities.pdf)
- Treseder, P. (1997). *Empowering children and young people training manual: promoting involvement in decision-making*. London: Save the Children UK.
- Ufficio Piano regolatore per le bambine e i bambini (2004). *Pierrebì: i bambini hanno un Piano. 1997-2003. Sei anni di attività dell'Ufficio del Piano regolatore per le bambine e i bambini*. Comune di Roma – Assessorato alle Politiche della Programmazione e Pianificazione del território, Roma Capitale, Dipartimento VI.
- UNESCAP (2009). *Regional trends, issues and practices in rural poverty reduction - Case Studies on Community Participation*. United Nations.
- UNESCO (2002). *UNESCO-Mainstreaming the Needs of Youth*. Paris: UNESCO
- UN-Habitat (2003). *The habitat agenda goals and principles, commitments and the global plan of action*. Nairobi, Kenya: UN Habitat.
- UN-Habitat (2004). *Youth, children and urban governance*. Policy Dialogue Series 2. Nairobi, Kenya: UN Habitat.
- UN-Habitat (2010). *State of the urban youth 2010/2011: Levelling the playing field: Inequality of youth opportunity*. United Nations Human Settlement Program. London: Earthscan.
- UN-Habitat (2011). *Young People: Participation and Sustainable Development in an Urbanizing World. A Working Paper*. Abebe, T. e Trine Kjørholt A. (eds). UN-Habitat Youth Unit.
- UN-Habitat (2012). *The role of Youth in the Urban Future*. Concept note for the World Urban Youth Assembly, WUF6, 2 September, 2012.
- União Europeia (2000). Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. *Jornal oficial das Comunidade Europeias*, (2000/C 364/01); Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)
- UNICEF (2002). *The state of the world's children 2003*. New York: UNICEF.
- UNICEF (2004). *A Convenção sobre os Direitos da Criança*. UNICEF Portugal.

- UNICEF (2004a) *Building child-friendly cities – a framework for action*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre
- UNICEF (2012). *The state of the world's children 2012: children in a urban world*. United Nations Children's Fund.
- United Nations (1989). *Convention on the rights of the child*. Geneva, Switzerland: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.
- United Nations (1992). *Agenda 21*. Acedido em 3.02.2013 em <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- United Nations (2012). *The future we want*. Acedido em 3.02.2013 em <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1298>
- Uprichard, E. (2008). Children as 'being and becomings': Children, childhood and temporality. *Children and Society*, 22(4), 303-313.
- Urban Design Advisory Service (1999). *Urban design guidelines with the young people in mind*. Department of Urban Affairs and Planning. Government of New South Wales, Australia. Disponível em [http://www.planning.nsw.gov.au/Portals/0/planningsystem/pdf/circulars/Urban\\_Design\\_Guidelines\\_for\\_Young\\_People\\_in\\_Mind.pdf](http://www.planning.nsw.gov.au/Portals/0/planningsystem/pdf/circulars/Urban_Design_Guidelines_for_Young_People_in_Mind.pdf)
- Vasconcelos, L., Oliveira, R., & Caser, Ú. (2009). Governância e participação na gestão territorial. *Política de Cidades*, 5. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Viegas, J. e Santos, S. (2010), Envolvimento associativo e mobilização cívica. O caso português em perspectiva comparativa e evolutiva. In Viegas, J. M. et al (orgs), *A Qualidade da Democracia em Debate. Deliberação, Representação e Participação Políticas em Portugal e Espanha*. (pp. 157-180). Lisboa: Mundos Sociais.
- Ward, C. (1977). *The Child in the City*. London: The Architectural Press
- Wassenhoven, L. (2008). Territorial governance, participation, cooperation and partnership: a matter of national culture?. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 53-76.
- White, S. (1996). Depoliticising development: The uses and abuses of participation, *Development in Practice*, 6(1), 6-15.
- Wilcox, D. (1997), *The Guide to Effective Participation*. Brighton: Delta Press
- Wilhjelm, H. (1995). Children and planning- a recent Norwegian reform to improve the physical environment of children and adolescents. *Children's Environments* 12(4): 49-65. Acedido em 6.02.2006 em <http://www.colorado.edu/journals/cye/> .
- Wong, N., Zimmerman, M., & Parker, E. A. (2010). A typology of youth participation and empowerment for child and adolescent health promotion. *American Journal of Community Psychology*, 46(1-2), 100-114.
- Wood, B. E. (2013). Young people's emotional geographies of citizenship participation: Spatial and relational insights. *Emotion, Space and Society*, 9, 50-58.
- World Bank (1997). *World Bank development report 1997: The State in a changing world*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2007). *World Bank development report 2007: Development and the next generation*. Washington, DC: World Bank.

Wridt, P. (2009). *Umap - Adult facilitator guide*. Children, Youth and Environments Center for Research and Design. Disponível em  
<http://www.umapthecommunity.org/Umap%20Adult%20Facilitator%20Guide.pdf>

Wright, L., (2005). *Theory and Practice in Public Participation, Spatial Planning and ICT*. Paper da e-conferência *People, Planning & Participation - Can ICT help?*. European Council of Town Planners, 8-21 de Maio de 2005. Disponível em  
[http://econference.pict.hu/papers/15/Theory\\_and\\_Practice\\_in\\_Public\\_Participation\\_Planning.pdf](http://econference.pict.hu/papers/15/Theory_and_Practice_in_Public_Participation_Planning.pdf)

# ANEXOS